



جامعة الحاج لخضر - باتنة -  
كلية الحقوق و العلوم السياسية  
قسم العلوم السياسية



# التسيير العمومي الجديد و إصلاح البيروقراطيات الدولية - الأمم المتحدة و وكالاتها المتخصصة أنموذجا -

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية  
تخصص: إدارة دولية

إشراف الأستاذ :  
أ.د/ عبد الناصر جندي

إعداد الطالبة :  
أحلام فوغالي

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الدرجة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
أ.د/ حسين قادري	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة	رئيسا
أ.د/ عبد الناصر جندي	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة	مشرفا ومقررا
أ.د / عمر فرحاتي	أستاذ التعليم العالي	جامعة بسكرة	عضوا مناقشا
د. نبيل كريبش	أستاذ محاضر	جامعة باتنة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية :  
2013/2012



جامعة الحاج لخضر - باتنة -  
كلية الحقوق و العلوم السياسية  
قسم العلوم السياسية



# التسيير العمومي الجديد و إصلاح البيروقراطيات الدولية - الأمم المتحدة و وكالاتها المتخصصة أنموذجا -

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية  
تخصص: إدارة دولية

إشراف الأستاذ :  
أ.د/ عبد الناصر جندلي

إعداد الطالبة :  
أحلام فوغالي

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الدرجة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
أ.د/ حسين قادري	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة	رئيسا
أ.د/ عبد الناصر جندلي	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة	مشرفا ومقررا
أ.د / عمر فرحاتي	أستاذ التعليم العالي	جامعة بسكرة	عضوا مناقشا
د. نبيل كريش	أستاذ محاضر	جامعة باتنة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية :

2013/2012

سورة الاحزاب  
مكية  
٣٦ آيات  
٣٦

# إهداء

إلى الوالدين الكريمين

وكل أفراد عائلتي

## شكر و تقدير

الشكر لله شكرا يليق بجلاله وعظيم سلطانه على توفيقه لنا لإنجاز هذا العمل و الذي بعد أن تم بحمده نتشرف بتوجهه جزيل الشكر و التقدير إلى :

الأستاذ الدكتور "عبد الناصر جندلي" الذي كان نعم السند بفضل نصائحه و دعمه المستمر ، و صبره و تفهمه للظروف التي تسببت في تأخير مناقشة هذه المذكرة .

الشكر الموصول إلى أعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة هذه المذكرة.

كما لا يفوتنا في هذا المقام توجيه الشكر و العرفان إلى كافة أساتذة قسم العلوم السياسية بكل من جامعة عنابة و جامعة باتنة على المجهودات المبذولة خلال مرحلتي التدرج و ما بعد التدرج .

إلى كل زملاء الدراسة على التشجيع و التمنيات بالتوفيق .

إلى الأخت و الصديقة سارة وادة

إهداء خاص

إلى خالي حسان

- رحمه الله -

## ملخص :

على الرغم من تزايد الإهتمام بالمنظمات الدولية كفاعل هامة في الساحة الدولية ، إلا أن هناك قلة من الباحثين الذين ركزوا على دراستها كبيروقراطيات دولية أو كإدارات عامة تم إنشاؤها لتقديم خدمات عالمية . فالبيروقراطيات الدولية أكثر من مجرد ترتيبات تقنية غير نشطة كما أنها ليست مجرد أداة طيعة في يد الدول ، بل هي سلطة متنامية تختفي وراء غطاء التقنية و عدم التسييس نمت لتصبح محركات حاسمة للتعاون الدولي و الحكم العالمي إلا أن ذلك صاحبه هجوم متزايد بسبب عدم الكفاءة وسوء الإدارة وانعدام المساءلة ، ما يجعل القدرة على التحرك نحو حكم عالمي فعال ومسؤول يعتمد إلى حد كبير على ما إذا كان يمكن إصلاحها لتتصدى بشكل أفضل لتحديات عالم متعدد الأقطاب ، مترابط و في نفس الوقت مجزأ وغير متوازن ومحفوف بالمخاطر .

إن البحث المقدم يهدف إلى فتح "الصندوق الأسود" على الصعيد الدولي للمنظمات الدولية من خلال الأمم المتحدة و وكالاتها المتخصصة أمودجا ، حيث يتعامل مع أجهزتها البيروقراطية من منطلق كونها هياكل إدارية تشبه إلى حد كبير القطاع العام في البيروقراطيات المحلية ، و إن كان ذلك لا ينفى ضرورة التفرقة بين البيروقراطيات الوطنية و بين البيروقراطية الدولية التي ترتبط واجباتها بإدارة المنظمات الدولية ، مع التركيز على عملية إصلاحها من خلال مقارنتها إلى نموذج التسيير العمومي الجديد كأحد نماذج الإصلاح الإداري التي تم تطبيقها على مستوى "البيروقراطيات المحلية" ، و محاولة البحث في إمكانية الأخذ بهذا النموذج - أي التسيير العمومي الجديد - في تحسن أداء البيروقراطيات الدولية و جعلها آلية فعّالة من آليات الحوكمة العالمية في ظل المتغيرات العالمية الراهنة ، و من ثم إثبات صحة أو نفي القول بوجود تسيير عمومي جديد في بيروقراطيات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة .

## Résumé:

Malgré l'intérêt croissant des organisations internationales sur la scène internationale, mais il ya peu de chercheurs qui ont porté sur l'étude de bureaucratie international on été créé pour fournir des services mondiaux. Les bureaucratie international sont plus que les modalités techniques ne sont pas aussi actif que ce n'est pas seulement un outil facile dans les mains des Etats, il est l'autorité d'un nombre croissant de disparaître couvrir derrière techniques et non-politisation, a grandi pour devenir des moteurs essentiels de la coopération internationale et la gouvernance mondiale, mais que son propriétaire en plus critiqué en raison de l'inefficacité et la mauvaise gestion et le manque de responsabilité, ce qui rend la capacité de se déplacer vers une gouvernance mondiale efficace et responsable dépend largement de savoir si elle peut être réformé pour mieux répondre aux défis du monde multi-polaire, interdépendants et en même temps fragmenté et déséquilibré et risqué.

Le rapport de recherche est destiné à ouvrir la «boîte noire» à l'échelle internationale aux organisations internationales par l'Organisation des Nations Unies et de son modèle d'agences spécialisées, où les transactions avec leur propre bureaucratie en termes d'être les structures administratives sont très similaires aux bureaucraties du secteur public, local, et si cela ne nie pas la nécessité de distinguer entre les administrations nationales et entre bureaucratie internationale associée à leurs devoirs, le management des organisations internationales, en mettant l'accent sur le processus de réforme grâce à son approche pour modéliser la gestion de nouveaux publics comme l'un des modèles de la réforme administrative qui ont été appliquées au niveau des «bureaucraties locales», et essayer de se pencher sur la possibilité de prendre ce forme - une nouvelle gestion publique - l'amélioration de la performance des bureaucraties internationales et en faire un mécanisme efficace de mécanismes de gouvernance mondiale à la lumière des variables globales actuelles, puis de valider ou de nier l'existence d'un comportement à dire de nouvelles bureaucraties publiques à l'Organisation des Nations Unies et ses institutions



خطة البحث

## - مقدمة

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والنظري للتسيير العمومي الجديد و إصلاح البيروقراطياتالدوليةالمبحث الأول : مفهوم الإصلاح الإداري و علاقته بمفاهيم أخرى .

المطلب الأول: تعريف الإصلاح الإداري .

المطلب الثاني : علاقة مفهوم الإصلاح الإداري ببعض المفاهيم المتشابهة ( التطوير / التغيير التنظيمي ) .

المطلب الثالث : إتجاهات و مداخل الإصلاح الإداري .

المطلب الرابع : نماذج الإصلاح الإداري .

المبحث الثاني : التسيير العمومي الجديد كنموذج للإصلاح الإداري .

المطلب الأول : نشأة و مفهوم التسيير العمومي الجديد .

المطلب الثاني : مضامين التسيير العمومي الجديد كنموذج للإصلاح الإداري .

المطلب الثالث : نظريات التسيير العمومي الجديد .

المطلب الرابع : نماذج التسيير العمومي الجديد .

المبحث الثالث: مفهوم البيروقراطيات الدولية .

المطلب الأول: تعريف البيروقراطيات الدولية .

المطلب الثاني: الفرق بين البيروقراطيات الدولية و البيروقراطيات الوطنية ( المحلية ) .

المطلب الثالث : تفاعل البيروقراطيات الدولية مع نظام الحوكمة العالمية .

المطلب الرابع : أهم المقاربات النظرية لدراسة البيروقراطيات الدولية .

المبحث الرابع: المقاربات الحديثة في دراسة أنماط الإصلاح في البيروقراطيات الدولية .

المطلب الأول : دروس من المؤسساتية الجديدة .

المطلب الثاني : إصلاح البيروقراطيات الدولية من منظور بنائي سوسيولوجي .

المطلب الثالث : نظريات تنظيم المنظمة ( التنظيم و التسيير ) .

الفصل الثاني: إصلاح بيروقراطيات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصةالمبحث الأول : هيكلية منظومة الأمم المتحدة .

المطلب الأول : هيكلية الجهاز المركزي .

المطلب الثاني : الوكالات المتخصصة .

المطلب الثالث : الصناديق و البرامج .

المبحث الثاني : مراحل الإصلاحات الإدارية في بيروقراطيات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة .

- المطلب الأول : إصلاح بيروقراطيات الأمم المتحدة من عام 1950 إلى 1996 .
- المطلب الثاني : التعديلات الهيكلية و الثورة الهادئة 1997 – 2002 .
- المطلب الثالث : مرحلة الكفاح من أجل الشرعية و الفعالية 2002 – 2005 .
- المطلب الرابع : مرحلة التغيير الثوري الحاسم 2006 .

المبحث الثالث : دواعي و مبررات الإصلاح في بيروقراطيات الأمم المتحدة و وكالاتها المتخصصة .

- المطلب الأول : الدواعي و المبررات الإدارية .
- المطلب الثاني : الدواعي و المبررات المالية .
- المطلب الثالث : الدواعي و المبررات المتعلقة بالبيئة الخارجية و تأثيرها على إصلاح بيروقراطيات الأمم المتحدة .

الفصل الثالث : تقييم إصلاح البيروقراطيات الدولية في ظل مفهوم التسيير العمومي

الجديد من خلال نموذج الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة.

المبحث الأول : الميكانيزمات التسييرية الجديدة كآلية لتفعيل بيروقراطيات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة .

- المطلب الأول : فلسفة الإصلاح في بيروقراطيات الأمم المتحدة و وكالاتها المتخصصة .
- المطلب الثاني : تحديث نظام العمل داخل بيروقراطيات الأمم المتحدة و وكالاتها المتخصصة .
- المطلب الثالث : إنفتاح البيروقراطيات الدولية على البيئة الخارجية و تحولها نحو الشراكة مع القطاع الخاص .
- المبحث الثاني : أبعاد التسيير العمومي الجديد في بيروقراطيات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة .
- المطلب الأول : الأبعاد التنظيمية .
- المطلب الثاني : الأبعاد السياسية .
- المطلب الثالث : الأبعاد الديمقراطية .

المبحث الثالث : العوامل المؤثرة في عملية إصلاح البيروقراطيات الدولية و مستقبلها في ظل مفهوم

التسيير العمومي الجديد .

- المطلب الأول : العوامل المؤثرة في إصلاح بيروقراطيات الأمم المتحدة في ظل التسيير العمومي الجديد.
- المطلب الثاني : العوامل الخارجية المحددة لمستقبل البيروقراطيات الدولية ( قوى التغيير المستقبلية )
- المطلب الثالث : سيناريوهات إصلاح بيروقراطيات الأمم المتحدة وفق مفهوم التسيير العمومي الجديد .

مقدمة

مع بداية ثمانينات القرن العشرين ، شهد حقل الإدارة العامة - نظيرا و ممارسة - ثورة حقيقية ، ألقت بضلالها على الكثير من المفاهيم و النظريات ؛ نقلت الإدارات العامة التقليدية من مفهوم العقلانية القانونية المعهودة إلى عقلانية تسييرية توجت بما يعرف بالتسيير العمومي الذي - بدوره - تمت إعادة النظر فيه من خلال نموذج التسيير العمومي جديد القائم على تسيير القطاع العام من خلال تطبيق أساليب و مناهج التسيير الخاص . هذا النموذج الذي سعت دول العالم - المتقدمة منها و النامية على حد سواء - إلى تطبيقه من خلال إصلاحات إدارية و تغييرات جذرية في طريقة تسيير إدارتها العمومية وفق ما تقتضيه الرهانات و التحديات الجديدة التي فرضتها العولمة .

و ليست المنظمات الدولية و لا بيروقراطياتها بمنأى عن هذا التغيير ؛ خاصة مع تعالي الأصوات الداعية لإصلاحها و المطالبة بتقديم المزيد من الخدمات للشعوب في العديد من بقاع العالم أكثر من أي وقت مضى . و بالتالي فإن البيروقراطيات الدولية لم تكن بعيدة لا عن التطورات التي شهدتها حقل الإدارة العامة من جهة ، و لا عن التطورات العالمية التي ارتبطت بتعدد العلاقات الدولية و ما صاحبها من ثورة في الإتصالات و في الإعتماد المتبادل بين فواعل الحوكمة العالمية من جهة أخرى .

حيث أثارت نهاية الحرب الباردة ، و زوال الثنائية القطبية و قيام النظام الدولي الجديد إهتماما متزايدا لدى الأوساط الأكاديمية و السياسية لدراسة أبعاد هذا التطور و إنعكاساته على مختلف الأصعدة و الميادين . و خاصة المؤسسات الدولية بإعتبارها عنصرا محوريا في النظام الدولي ، من خلال البحث في دورها المحتمل في "عالم مضطرب" يتسم بتزايد مهارات الأفراد و تغير مقياس شرعية السلطة و إعادة توقعها وطنيا و عالميا ، إلى جانب تحول الولاءات بتحول العالم من مركزية الدولة إلى عالم متعدد المراكز بتعدد الفواعل الجديدة التي ظهرت و زاد دورها على الساحة العالمية ، ما يجعل فرصة المنظمات الدولية أكثر ملائمة لتوسع نشاطاتها و وظائفها حتى تصبح فاعلا أساسيا و مركزيا في السياسة العالمية أكثر من كونها هيكلا يضم مجموعة من الترتيبات التقنية " غير النشطة" لا تتعدى كونها مجرد أداة طيعة في يد الدول التي أنشأتها .

### - التعريف بالموضوع :

يندرج موضوع المذكرة ضمن موضوعات إدارة المنظمات الدولية ، و بالتحديد تلك المتعلقة بإصلاح هذه الأخيرة ، حيث نحاول فيه دراسة عملية إصلاح البيروقراطيات الدولية من خلال مقارنتها إلى نموذج التسيير العمومي الجديد كأحد نماذج الإصلاح الإداري التي تم تطبيقها على مستوى "البيروقراطيات المحلية" في العديد من دول العالم ، و أثبتت نجاحا باهرا ، مع محاولة البحث في إمكانية الأخذ بهذا النموذج - أي التسيير العمومي الجديد - كنموذج لإصلاح البيروقراطيات الدولية من شأنه أن يحسن من أدائها و يجعل منها آلية فعّالة من آليات الحوكمة العالمية في ظل المتغيرات العالمية الراهنة .

و لعل هذا ما يمنح للموضوع قيمته العلمية و خصوصيته عن باقي الطروحات التقليدية عند الحديث عن إصلاح البيروقراطيات الدولية ، حيث سيتم دراسة الموضوع إنطلاقاً من التأكيد على ثلاث نقاط أساسية:

الأولي ؛ تتعلق بضرورة التعامل مع البيروقراطيات الدولية من منطلق كونها هياكل إدارية تشبه إلى حد كبير القطاع العام في البيروقراطيات المحلية . و إن كان ذلك لا ينفي النقطة الثانية ؛ و التي تؤكد على ضرورة التفرقة بين البيروقراطيات الوطنية كما تعرفها الإدارة منذ القرن الـ 18 ، و ما تواجهه من انتقادات تصفها بالجمود في هياكلها الإدارية و الإزدواج الوظيفي و جمود اللوائح و القوانين و كذا الفساد الذي يصاحب عملية التنفيذ ، و بين البيروقراطية الدولية التي ترتبط واجباتها بإدارة المنظمات الدولية و نظمها و إجراءاتها و معتقداتها و قوانينها الداخلية و إطارها الفكري ، و أخيراً طبيعة الدور الذي تقوم به لخدمة المجتمع المستهدف .

أما النقطة الثالثة ؛ فهي أن الموضوع لا يتعلق بمحاولة وضع نموذج لتحليل عملية الإصلاح في البيروقراطيات الدولية بقدر ما هو محاولة لاستقراء أفكار التسيير العمومي الجديد من خلال النموذج المقترح للدراسة - بيروقراطيات الأمم المتحدة و وكالاتها المتخصصة - للكشف عن الفرص السياسية و المتغيرات المستقلة و تأثيرها على المتغير التابع و هو الإصلاح في البيروقراطيات الدولية من جهة . و من جهة ثانية تقييم مدى إمكانية ربط الإصلاحات في البيروقراطيات الدولية بنموذج معين .

### - أهمية الموضوع :

تتلخص أهمية دراسة الموضوع في إطار الطرح المقدم من خلال نقطتين إحداهما عملية و الأخرى علمية :  
فأما على المستوى العملي ؛ فإن أهمية الموضوع تكمن في فهم حقيقة و خلفية الإصلاحات التي تشهدها البيروقراطيات الدولية في إطار محاولة إخراجها من "قوتنعها" من خلال تشجيع تفاعلها مع بيئتها الداخلية و الخارجية ، و بالتالي محاولة فهم و معرفة مدى قدرتها على التكيف مع الواقع الجديد الذي تفرضه بيئة ما بعد الحرب الباردة من جهة ، و حقيقة إتساع دائرة تفاعل هذه البيروقراطيات بطريقة قد تسمح - إلى حد كبير - بخصوصيتها خاصة في ظل الأطروحات التي تؤيد فكرة الإعتماد المتبادل في إطار حوكمة عالمية .

و أما على المستوى العلمي ؛ فإن البحث يعتبر محاولة متواضعة لفهم و تفسير الإصلاحات التي شهدتها البيروقراطيات الدولية وفقاً لما جاءت به المقاربات و النماذج النظرية إلى جانب محاولة البحث في إمكانية قبوله مجموع الإجراءات و الإصلاحات المنجزة ضمن نموذج محدد يمكن الأخذ به كنموذج مرجعي في عملية الإصلاح . كما يكمن الهدف أيضاً في محاولة معالجة أحد أهم الإشكالات المنهجية في حقل العلاقات الدولية و التي تتعلق بالعلاقة بين النظرية و التطبيق . فطرح الموضوع بالصيغة المقترحة من شأنه أن يساهم في:

- إثراء النقاش و توضيح كيفية توظيف المقاربات النظرية و النماذج المقترحة في فهم الواقع الدولي و الكشف عن مكامن القصور فيها .
- إمكانية فحص فعالية هذه المقاربات و النماذج ، من خلال قياس مدى قدرتها على أن تكون صالحة كأدوات للتحليل و التفسير . و يتضح ذلك جليا في الموضوع المقترح من خلال محاولة فحص مدى القدرة على نقل أساليب و نماذج التسيير من الإدارة العامة المحلية إلى مستوى الإدارة الدولية .

### - أسباب إختيار الموضوع :

- الأسباب الموضوعية : تتعلق أساسا بطبيعة تخصص الإدارة الدولية الذي يجمع بين الإدارة و المنظمات من جهة و العلاقات الدولية من جهة أخرى ، إضافة إلى النقاشات التي تمت إثارها خلال السنة النظرية ، و التي ألقت الضوء على العديد من النقاط المهمة ، حيث إن التعمق في بحثها يعتبر إضافة مهمة في حقل الإدارة الدولية .
- الأسباب الذاتية : إن إختيار هذا الموضوع بالذات نابع من الإهتمام الشخصي بدراسة المنظمات الدولية و خاصة البحث في عملية إصلاحها . خاصة و أن تخصص الإدارة الدولية قد منح لهذه الرؤية أبعادا جديدة متصلة بالمستجدات و التحولات الدولية الراهنة التي طبعت فترة ما بعد الحرب الباردة . و بالتالي إدراك أهمية ربط هذه المستجدات و المفاهيم معا و محاولة تفسيرها وفق المقاربات و النماذج النظرية بغية إعطاء تصور أكثر وضوحا لعملية الإصلاح ، مع التركيز على إصلاح البيروقراطيات الدولية على إعتبار أن هذه الأخيرة باتت من الموضوعات الجديدة و الجديرة بالدراسة و التحليل ، و هو ما من شأنه أن يمثل إضافة علمية هامة في تخصص الإدارة الدولية ، المنظمات السياسية و الإدارية و العلاقات الدولية على حد سواء .

### - حدود الدراسة :

نظرا لأن لكل دراسة حدودها و مجالها الخاص ، فقد كان لزاما علينا تحديد الإطار الزمكاني لها كما يلي :

- الإطار الزمني : يتم التركيز في هذه الدراسة على فترة ما بعد الحرب الباردة سواء بالنسبة للمتغير الأول (التسيير العمومي الجديد) أين شهدت هذه الفترة بداية بروز التسيير العمومي الجديد على المستوى الدولي بعد أن نجح على المستوى المحلي كنموذج لإصلاح البيروقراطيات المحلية ، أو حتى بالنسبة إلى البيروقراطيات الدولية و تحديدا بيروقراطيات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة موضوع بحثنا هذا أين عرفت فترة ما بعد الحرب الباردة ثورة حقيقية نحو تبني سياسة جديدة في الإصلاح ترتكز على تبني نظم و أساليب التسيير الحديثة مع فتح المجال للإفتتاح على القطاع الخاص و المجتمع المدني كآلية لتفعيل الأداء و زيادة الكفاءة والفعالية.
- الإطار المكاني : يتحدد الإطار المكاني للدراسة من خلال نموذج الدراسة و المتمثل في بيروقراطيات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة .

- الإشكالية :

بما أنَّ البحث يسير في سياق محاولة الوصول إلى بناء نموذج لإصلاح البيروقراطيات الدولية من خلال مقارنة نموذج التسيير العمومي الجديد - باعتباره أحدث النماذج المطبقة في إصلاح الإدارات العامة - ؛ و بما أن من سمات أي علم و منه علم العلاقات الدولية البحث عن الطرق التي يمكن من خلالها تفسير الظواهر الدولية من خلال توظيف المقاربات النظرية و النماذج المناسبة ، فإن الهدف من دراسة هذا الموضوع هو محاولة تقديم إطار تفسيري متكامل لعملية إصلاح البيروقراطيات الدولية .

و على هذا الأساس فإن الإشكالية التي يمكن صياغتها في هذا المقام هي :

- ما حدود تأثير التسيير العمومي الجديد على عملية إصلاح بيروقراطيات الأمم المتحدة و وكالاتها المتخصصة؟

و تتفرع عن هذا التساؤل المركزي جملة من التساؤلات الفرعية كالاتي :

- 1/ هل إن النظريات و النماذج المقدمة لدراسة التحول في المنظمات الدولية قادرة على فهم و تفسير عملية إصلاح البيروقراطيات الدولية في ظل أفكار التسيير العمومي الجديد ؟
- 2/ هل إن الإصلاح في بيروقراطيات الأمم المتحدة ناتج عن التبعية للمسار وفق منعطفات حاسمة تخلق فرصا سياسية للتغيير ، أم أنه راجع إلى تأثير أفكار التسيير العمومي الجديد ؟
- 3/ كيف يمكن تحسين أداء البيروقراطيات الدولية من خلال أفكار التسيير العمومي الجديد ؟
- 4/ كيف تؤثر البيئة الداخلية و الخارجية للبيروقراطيات الدولية على التكيف مع نموذج التسيير العمومي الجديد ؟
- 5/ ما حدود القدرة على القول بوجود تسيير عمومي جديد في بيروقراطيات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة ؟

- فرضيات الدراسة :

- 1/ إن الدراسات و النماذج النظرية المقدمة لدراسة التحول في البيروقراطيات الدولية تتجاهل التسيير العمومي الجديد بوصفه متغير مستقل يمكن أن يفسر الإصلاح في البيروقراطيات الدولية .
- 2/ إن لأنماط التبعية للمسار و الفرص الحاسمة دورا كبيرا في "فتح النوافذ" لظهور إصلاحات إدارية داخل البيروقراطيات الدولية .
- 3/ يفترض تحسين أداء البيروقراطيات الدولية وفق نموذج التسيير العمومي الجديد إصلاحات قائمة على تطوير الهياكل و النظم من جهة ، و ربط علاقات شراكة مع القطاع الخاص و المجتمع المدني من جهة أخرى .



4- تؤثر طبيعة تكوين المنظمات الدولية و هندستها المؤسساتية في قدرتها على التكيف - بصورة كلية - مع نموذج التسيير العمومي الجديد كنموذج للإصلاح إلى جانب تعقد عملية صنع السياسات العامة العالمية و الطبيعة التعددية على الصعيد العالمي من جهة أخرى .

5- إن إصلاح بيروقراطيات الأمم المتحدة و وكالاتها المتخصصة في ظل نموذج التسيير العمومي الجديد يسير في اتجاه "حوكمة الإدارة الدولية" من خلال البيروقراطيات الدولية كفاعل حاسمة في الحوكمة العالمية أكثر من كونه تطبيقاً للتسيير العمومي الجديد كنموذج للإصلاح .

### المقاربة المنهجية :

من أجل البرهنة على مدى صحة هذه الفرضيات أو خطئها ، فإن طبيعة الموضوع تستدعي تكاملاً منهجياً يقتضي الإستعانة بعدد من المناهج و المقاربات النظرية أهمها :

1- مقارنة التحليل النسقي ( النظامي ) *Systemic Approach* : الذي إستمد فكرته الأساسية من النظرية العامة للنظم ؛ حيث ينظر للحياة السياسية على أنها نظام سلوك موجود في بيئة يتفاعل معها من خلال فتحتي المدخلات "*Inputs*" و المخرجات "*Outputs*" ، و من ثم فهو يُعنى بتحليل النسق الكلي و الكشف عن أجزائه و أنماط التفاعل بينها . و على هذا الأساس ، فالبحث يسعى من جهة إلى دراسة البيروقراطيات الدولية ضمن النسق العام الذي وجدت فيه إنطلاقاً من كونه نسقاً مفتوحاً على البيئة التي تُنتج أحداثاً و تأثيرات تتطلب من أعضاء النسق الإستجابة لها . و من جهة أخرى فهو يسعى إلى تَمَدِّجِ إصلاحات البيروقراطيات الدولية من خلال العمل على تجسيد المنظور النسقي بصيغته المتطورة ، خاصة الإتجاهات الحديثة في فلسفة إعادة البناء في العلوم الإجتماعية و التي تتحدد إنطلاقاً من علاقة تفاعلية مزدوجة بين محاولة إستنتاج ملاحظات عن المستوى العلوي (البيروقراطيات الدولية ) إنطلاقاً من ظواهر المستوى السفلي ( التسيير العمومي الجديد كمنهوم و ما يتصل به من أنساق إجتماعية ) و بين تطوير ملاحظات المستوى السفلي إنطلاقاً من حيوية فواعل المستوى العلوي .

و بالتالي فإن دراسة هذه المسألة بطريقة نسقية ستحاول وضع نموذج و منظور متكامل لفهم الإصلاحات التي تشهدها البيروقراطيات الدولية في ظل الأفكار التي جاء بها نموذج التسيير العمومي الجديد، و الذي يمكننا من فهم الطبيعة التفاعلية "الجديدة" للعلاقات الداخلية و الخارجية بين الأنساق الجزئية للبيروقراطيات الدولية ، في ظل تغيرات البيئة الدولية الراهنة و ما نجم عنها من بروز فواعل جديد تفرضها الحوكمة العالمية . و عليه ، فإن محاكاة نموذج التسيير العمومي الجديد و توفير الشروط الضرورية لذلك من شأنه أن يمكننا من نمذجة إطار لإصلاح البيروقراطيات الدولية .

2- منهج دراسة الحالة : كونه يساعد على إبراز مدي تناسب التفسيرات التي تزودنا بها الأطر النظرية في فهم ، تفسير و تحليل الواقع العملي .

3- المنهج التاريخي : نظرا لأهميته و دوره في الكشف عن الحقائق التاريخية المتعلقة بالحالة موضوع الدراسة ، ( تطور عملية إصلاح بيروقراطيات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة ) من خلال مساهمته في تحليل و تفسير الأحداث و الوقائع التاريخية على أسس علمية صارمة، قصد الوصول إلى تعميمات تساعد على فهم الماضي و الحاضر و التنبؤ بالمستقبل .

### - تبرير الخطة :

استنادا إلى الإشكالية المطروحة والفرضيات الموضوعية، سيتم تناول الدراسة في ثلاث فصول وفق البناء المنهجي التالي :

**الفصل الأول :** يتناول الإطار المفاهيمي و النظري لإصلاح البيروقراطيات الدولية ، و يشتمل على أربع مباحث تم من خلالها تحديد الإطار المفاهيمي و النظري لموضوع البحث من خلال التطرق لمفاهيم التسيير العمومي الجديد ، الإصلاح الإداري و البيروقراطيات الدولية . و لعل القارئ قد يلاحظ بأننا قد أولينا هذه المفاهيم إهتماما كبيرا إلا أن ذلك كان مقصودا نظرا لأهمية ذلك بالنسبة للموضوع ككل من جهة ، و على اعتبار أن مجمل هذه المفاهيم حديثة العهد نسبيا و بالتالي غياب الأدبيات و الدراسات - خاصة باللغة العربية - التي تتناولها بعناية وفق الطرح المقدم من جهة أخرى . مع الإشارة في المبحث الرابع إلى أهم المقاربات و النماذج النظرية المقدمة لدراسة التغيير و الإصلاح في البيروقراطيات الدولية .

؛ فيما خصص الفصل الثاني للكشف عن واقع الإصلاح في البيروقراطيات الدولية في ظل مفهوم التسيير العمومي الجديد من خلال نموذج الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة ، حيث إحتوي الفصل على ثلاث مباحث تناول المبحث الأول ، هيكلية منظومة الأمم المتحدة ( الجهاز المركزي ، الوكالات المتخصصة ، الصناديق و البرامج ) في حين تناول المبحث الثاني عرضا لمراحل الإصلاحات الإدارية في بيروقراطيات الأمم المتحدة منذ 1950 إلى غاية 2006 ، فيما خصص المبحث الثالث لدواعي و مبررات الإصلاح بين دواعي و مبررات إدارية ، مبررات مالية و أخرى متعلقة بالبيئة الخارجية .

؛ أما الفصل الثالث فقد تم فيه تقييم لعملية إصلاح البيروقراطيات الدولية في ظل مفهوم التسيير العمومي الجديد من خلال نموذج الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة ، و ذلك ضمن ثلاث مباحث خصص الأول لإستقراء الميكانيزمات التسييرية الجديدة (أساليب و مبادئ التسيير العمومي الجديد) و أهميتها و دورها كآلية لتنفيذ أداء بيروقراطيات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة ، و من ثم الكشف عن ملامح التسيير العمومي الجديد فيها من خلال أبعاده الثلاث : التنظيمية و السياسية و الديمقراطية . ليخصص في الأخير مبحث ثالث لعرض العوامل المؤثرة في عملية إصلاح

البيروقراطيات الدولية و مستقبلها في ظل مفهوم التسيير العمومي الجديد من جهة و قوى التغيير المستقبلية في المنظمات الدولية من جهة أخرى .

### أدبيات الدراسة :

نظرا لانعدام دراسة مرجعية تجمع بين متغيري الدراسة أي التسيير العمومي الجديد و إصلاح البيروقراطيات الدولية و تحديدا بيروقراطيات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة ، فإن جمع مادة البحث قد إنصرف إلى عنصرين جوهريين يتعلق الأول بالبحث في أدبيات التسيير العمومي الجديد ؛ فيما إنصرف العنصر الثاني إلى البحث في إصلاح منظومة الأمم المتحدة مع الإشارة هنا إلى غياب شبه كلي للدراسات – سواء باللغة العربية أو حتى الأجنبية - التي تتناول المنظمة باعتبارها بيروقراطية دولية من جهة أو حتى تلك التي تربط أو تفسر إصلاحاتها وفق نموذج معين . و هو ما جعل موضوع البحث فريدا من نوعه لكونه يلقي الضوء على إصلاح البيروقراطيات الدولية باعتبارها مجموع الهيئات و الأجهزة الإدارية داخل المنظمات الدولية من جهة ، و محاولة فهم هذه الإصلاحات من منظور نموذج معين هو نموذج " التسيير العمومي الجديد " كنموذج أخذ به لإصلاح الإدارة العامة على المستوى الوطني من جهة أخرى .

فأما العنصر الأول فإن البحث قد استقى معلوماته بيسر نظرا لثراء و كثرة الدراسات – باللغة الإنجليزية تحديدا – التي تناولت مفهوم التسيير العمومي الجديد و خصائصه و أهميته كنموذج لإصلاح الإدارة العامة ، بحيث تمكنا من الحصول و الإستفادة من المقالات و الدراسات التي تعد من أدبيات البحث في الموضوع لعل أهمها على الإطلاق :

– سلسلة مقالات كريستوفر هود "Christopher Hood" : الذي أصدر **"A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASON?"** عام (1991) و **Contemporary Public Management: A New Global Paradigm?** عام (1995) ومقاله المعنون بـ **Exploring Variations in Public Reform of the 1980s** عام (1996) .

– كتاب بوليت و بوكايرت C.Pollitt, and G.Bouckaert حول " إصلاح الإدارة العامة :تحليل مقارن **" Public Management Reform: a Comparative Analysis "** "

– إحسان محمد و ناز فارزان EHSAN MOHAMMAD and NAZ FARZANA و مقالها الموسوم بـ "أصل ، أفكار ، ممارسات التسيير العمومي الجديد : دروس للدول النامية " **"Origin, ideas , practice of new – public management . lessons for developing contries"**.

– م.كارستنس و س.تورنهيل M Carstens & C Thornhill في مقال لهما حول "علاقة الإصلاح الإداري **THE RELATIONSHIP BETWEEN ADMINISTRATIVE REFORM AND NEW PUBLIC MANAGEMENT**

إلى جانب عدد من الكتابات التي تتناول موضوع البيروقراطيات الدولية و دورها كفواعل في الحوكمة العالمية من أهمها :

– مقال كل من Benner Thorsten, Mergenthaler Stephan, Rotmann Philipp :  
**"International Bureaucracies: The Contours of a (Re)Emerging Research Agenda"**  
 الذي يتناول الأجندة البحثية الواجب إتباعها في دراسة البيروقراطيات الدولية باعتبارها محرك للحوكمة العالمية .

؛ و أما العنصر الثاني فإن الأمر كان أكثر صعوبتا و تعقيدا بحيث كان لزاما الحذر في توظيف المادة المتوفرة بما يخدم البحث و تحديدا لأن موضوعنا يرتكز على الإصلاحات التي تمس البيروقراطيات الدولية و ليس المنظمات ككل ، و لعل الشق الأكبر منها كان يتعلق بإصلاح منظومة الأمم المتحدة . من أهم هذه الكتابات و الدراسات :

– كتاب Joachim Müller حول : " إصلاح الأمم المتحدة : الصراع من أجل الشرعية و الفعالية"  
**"Reforming the United Nations The Struggle for Legitimacy and Effectiveness"**  
 – مقال Jeffery Huffines المعنون بـ : " ورقة حول الإصلاحات الإدارية للأمم المتحدة " **"Paper on UN Management Reform"**.

إلى جانب عدد من الكتابات باللغة العربية مثل كتاب :

– حسن نافعة ، الأمم المتحدة في نصف قرن – دراسة في تطور التنظيم الدولي منذ 1945- الصادرة عام 1995.  
 – فؤاد البطاينة ، الأمم المتحدة ، منظمة تبقى و نظام يرحل ، الصادر عن المؤسسة العربية للدراسات و النشر، بيروت عام 2004 .

### – صعوبات الدراسة :

لعل أكبر عائق في وجه هذه الدراسة كان حدايتها لدرجة انعدام المراجع التي تحاول دراسة إصلاح البيروقراطيات الدولية وفق الطرح المقدم ، حيث أن الدراسات المنجزة لا تتعدى مسألة إصلاح المنظمات الدولية في سياق لا يخدم موضع بحثنا و لا يولي أهمية للبيروقراطيات الدولية ، إلى جانب كون أغلب المراجع المستخدمة كانت باللغة الأجنبية ما فرض الإعتماد على الترجمة التي إستغرقت وقتا طويلا أثر على فترة إنجاز هذا البحث .

# الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي والنظري للتسيير  
العمومي الجديد  
و إصلاح البيروقراطيات الدولية .

## الفصل الأول :

### الإطار المفاهيمي والنظري للتسيير العمومي الجديد و إصلاح البيروقراطيات الدولية.

#### المبحث الأول : مفهوم الإصلاح الإداري و علاقته بالمفاهيم الأخرى .

منذ العقد التاسع من القرن العشرين أصبحت المنظمات المعاصرة على إختلاف أشكالها ، تعيش في محيط بيئي سريع التطور و التغيير في شتى المجالات و منها الإدارية ، يحمل في طياته ( أي المحيط ) إنعكاسات كبيرة بمعدلات متسارعة لم يسبق لها مثيل في تاريخ البشرية . مما جعل الدول خاصة في صراع مستمر لإصلاح و تطوير منظماتها لتكون أكثر فاعلية و كفاءة من جهة ؛ و من جهة أخرى ، فإن التغييرات المتلاحقة في بيئة الأعمال باتت سمة بارزة من سمات المنظمة الناجحة ، تفرض عليها تخطيطا و توجيها مستمرين . فالتغيير التنظيمي و التطوير و التحديث المخطط و المدروس أصبح ضرورة ملحة في هذا العصر ، كما بات على المنظمات أن تدرك التطور العلمي و التقني و تبادر إلى تغيير أساليبها بصورة تتيح لها فرصة تقديم خدمات أفضل تتفق مع الأساليب الإدارية الجديدة التي من شأنها إستيعاب المتغيرات و التحديات الجديدة و التعامل معها .

و لقد قدم علماء الإدارة بدورهم مجموعة كبيرة من المصطلحات الدالة على عمليات التطوير و التحديث منها : التنمية الإدارية ، الإصلاح الإداري ، التطوير الإداري ، إعادة الهيكلة ، الهندرة ، إعادة اختراع الحكومة وغير ذلك كثير من المصطلحات ، وإن كانوا جميعهم تقريبا لم يتمكنوا من تقديم تعاريف موحدة لهذه المفاهيم نظراً لتباين مدارسهم واتجاهاتهم الفكرية.

من هنا فإننا سنركز من خلال دراستنا هذه على مفهوم الإصلاح الإداري من خلال التطرق إلى تعريفه ، و محاولة تحديد أوجه التشابه و التداخل بينه و بين غيره من المفاهيم مثل التغيير و التطوير التنظيمي ، إلى جانب تحديد أبرز مداخله و نماذجه.

#### المطلب الأول : تعريف الإصلاح الإداري .

يعرف قاموس أوكسفورد البريطاني الإصلاح بأنه "إزالة المساوئ و التجاوزات في السياسات ، أو جعلها على نحو أفضل عن طريق إزالة أو التخلي عن النقائص والعيوب و الأخطاء" . و الإصلاح هو عمل الحكومة ، حيث يجب على السياسيين والمدبرين العموميين قيادة العملية ، أو أن تكون لهم شخصية قوية مؤثرة ، ولكن و حتى تكون إجراءات الإصلاح ناجحة يجب أن تكون قادرة على توليد الدعم المستمر من السياسيين و كبار المسؤولين إذ عادة ما يتم إدخال إجراءات الإصلاح من خلال المشاركة المباشرة للسياسيين ، و تهدف هذه الإجراءات إلى تحسين الإدارة العامة لتحقيق الأهداف الوطنية<sup>1</sup> .

و يرتبط مفهوم الإصلاح الإداري عادة بتعاريف عديدة ، تتنوع وفقاً لاهتمامات و إختلاف وجهات نظر الكتاب والباحثين.

<sup>1</sup> Karim, M. R. A, The Changing Role of Government: Administrative Structures and Reforms in Commonwealth Secretariat, Sydney Australia, London, 1992, p31 . Proceedings of a Commonwealth Roundtable in

- فهناك من يعرف الإصلاح على أنه تحسين :

حيث يعرفه طارق الساطي بأنه : " سلسلة من التحسينات التي تبدأ بإعادة تنظيم الهيكل الإداري في التغيرات البسيطة في أساليب العمل و كذلك أي تغيير أصلي في العمل و في التنظيم الإداري للجهاز و الأفراد و نظرة الناس لجميع هذه الأمور مما يدعو إلى تغيير في أنماط سلوك الأفراد و أساليب التنظيم " <sup>1</sup> . و بالتالي فهو يركز على الإصلاح و التغيير في جانبه الهيكلي التنظيمي معتبرا بأن هذا الشكل من التغيير من شأنه أن يعدل و يطور من سلوكيات العاملين بصورة تضمن في المحصلة تحسين أساليب العمل و زيادة الفاعلية و الكفاءة.

فيما يركز ياسر العدواني على البعد الإنساني من خلال تعريفه للإصلاح الإداري - في مؤلفه نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي - بأنه عبارة عن " تحسين الجوانب الإنسانية التي تهدف إلى زيادة كفاءة و إنتاجية الجهاز الحكومي "، كما يرى ضرورة بناء إستراتيجية إصلاحية بعيدة المدى من خلال " إصلاح و تقويم و تحسين الأوضاع الراهنة و ربطها بطموحات مستقبلية لتحسينها و تطويرها بالاعتماد على المنظور المستقبلي للجهاز مع المحافظة على الأصل و تطويره " <sup>2</sup> .

كما عرف أيضا بأنه " ... التغيير نحو الأحسن و ليس مجرد التغيير و تحدث المشكلة عندما تتم الإشارة إلى أن أي تغيير علمي هو إصلاح لدرجة أن المصطلح يفقد كثيرا من محتواه و قيمته " <sup>3</sup> . و بأنه " التحسين المتعمد و المستمر للأداء التشغيلي للقطاع الحكومي " <sup>4</sup> . و هو حسب هان بين لي ( Hahen-Been Lee ) : " الجهود الهادفة إلى تحقيق تغيرات أساسية مرغوبة من الإدارة العامة بهدف تحسين الإمكانيات الإدارية في مجمل الجهاز و في أدائه و في إتجاهات العاملين في منظماته " <sup>5</sup> .

- كما تم تعريف الإصلاح إنطلاقا من شموليته :

حيث عرف بأنه " إصلاح شامل لنظام الدولة و الذي يشتمل على إصلاح سياسي و إقتصادي بجانب الإصلاح الإداري " <sup>6</sup> . و يعتقد مونتجمري (Montgomery) بأن الإصلاح الإداري عملية سياسية و يتحدث كل من درور ( Dror ) و هان بين لي ( Hahen-Been Lee ) على أنه " تغيير موجه أو مرغوب للملامح الرئيسية لنظام إداري " <sup>7</sup> ، أما كايدن (Caidan) فيتجنب استخدام كلمتي التغيير و الإصلاح كترادفين لأن لكلمة إصلاح حسبه مميزات أكثر من كلمة تغيير. و هو ما يوضحه الجدول التالي <sup>8</sup> :

<sup>1</sup> طارق الساطي ، الإصلاح الإداري في الجمهورية العربية السورية ، دمشق ، دار الفكر ، 1974 ، ص 7 .

<sup>2</sup> ياسر العدواني ، نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي ، عمان ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، 1986 ، ص 786 .

<sup>3</sup> Phillip Cooper J.et al , **Public administration for the twenty first century** ,Fort worth, hareount brace college publishersm,1998,p11 .

<sup>4</sup> Gerald Gaiden E , **Administrative reform comes of age** ,walter de gruyter & Co, berlin , 1991,p1 .

<sup>5</sup> Hahen-Been Lee , **The role of leader in administrative reform** , interregional seminar on major administrative reform in developing countries , New York , united nation , ST/TAO/M/G2Add .

<sup>6</sup> Pereina Bresser and P.Spink , **Reforming the state;managerial public administration in latin America** , boulder, lynne renen , 1999,p73 .

<sup>7</sup> الطيب حسن أبشر ، فلسفة التطوير الإداري و دور القيادات الإدارية في تحقيق فعاليته ، المجلة العربية للإدارة ، المجلد 19 ، العدد الأول ، 1999 ، ص 25 .

<sup>8</sup> فيصل بن معيض آل سمير القحطاني ، إستراتيجيات التطوير و الإصلاح الإداري و دورها في تعزيز الأمن الوطني ، أطروحة دكتوراه في الفلسفة الأمنية ، كلية الدراسات العليا ، قسم العلوم الإدارية ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2006 ، ص 26 .

## الجدول رقم 01: أوجه التباين بين مصطلحي الإصلاح والتغيير

التغيير	الإصلاح
يميل إلى أن يكون ذاتي الحركة ، ذاتي التكيف مستقلا لا يتنبأ به.	الإصلاح يميل إلى أن يكون قصديا و مرادفا و يمكن التأثير فيه .
التغيير يميل لأن يكون مستمرا لا يتوقف و شاملا و مجهول المصدر و يتم بصورة تدريجية .	الإصلاح يميل لأن يكون خلال مرحلة زمنية محددة و يتميز بالخصوصية و أن بالإمكان تحديد و كنهه .
التغيير يميل لأن يركز على الإلتفاق الجماعي في الرأي تم القبول به .	الإصلاح يميل إلى التركيز على الصراع و عوامل الإختلاف.
التغيير يميل إلى تعدد الأسباب عادة و لا يمكن تفاديه .	الإصلاح يميل لان ينجم عن الازمات و يهدد القيم و يفقد الحيوية و عدم المرونة .

## المصدر:

فيصل بن معيض آل سمير القحطاني ، إستراتيجيات التطوير و الإصلاح الإداري و دورها في تعزيز الأمن الوطني ، أطروحة دكتوراه في الفلسفة الأمنية ، كلية الدراسات العليا ، قسم العلوم الإدارية ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2006 ، ص 26 .

في ذات السياق ، فإن Quah<sup>1</sup> يرى بأن الإصلاح الإداري يتضمن إحداث تغييرات في كل من :

- 1- هيكل و إجراءات البيروقراطية العامة (أي إعادة التنظيم أو الجانب المؤسسي) ؛
- 2- مواقف وسلوكات البيروقراطيين (أي جانب المواقف).

و عليه، يمكن القول أن نطاق الإصلاح يشمل تدخلات لتغيير الهياكل التشغيلية للحكومات ، وتغيير أساليب و طرق عملها و سلوك و مواقف المديرين والموظفين التنفيذيين. و الإصلاح الإداري يهتم أيضا بإيجاد أنظمة إدارية حيوية و قابلة للتطبيق ، و لعل النموذج البيروقراطي ما هو إلا واحد من البدائل التي يمكن النظر إليها و تبنيها ، فمنتجيري و لي (Montgomery & Lee) يؤيدان الإتجاه الهيكلي في الإصلاح الإداري أما كايدن و جزمان (Caidan & Guzman) فهما من المدافعين عن المدرسة السلوكية يقول كايدن في هذا المجال :

" ... لا شك أن العنصر الرئيسي في أي نظام هو الإنسان الذي يكون ذلك النظام فإذا ما إستغني عنه تصبح العناصر الأخرى دون معنى ..... فالإنسان هو الذي يستطيع تحقيق الأهداف و الوصول إلى ما يصبوا إليه و هو الذي يجعل من هيكل المنظمة الذي يدوا هيكلها عقيا فاعلا ... و يعتمد الإنجاز على ما يقوم به الإنسان من أعمال و ما يمتلك من مهارات و ما يخترن من عزم و إرادة..... و من ذلك فإن الإصلاح الإداري يعتبر ضرورة حتمية نتيجة للتطور المستمر ..."<sup>2</sup> .

<sup>1</sup> Quah, Jon. ST, *Administrative Reform and National Development in Commonwealth secretariat. The Changing Role of Government : Administrative Structures and Reforms*, Proceedings of a Commonwealth Roundtable in Sydney , Australia, 1992 ,

p 121.

<sup>2</sup> فيصل بن معيض آل سمير القحطاني ، مرجع سابق، ص ص 26-27 .



كما أن **Hahen-Been Lee** بدوره يرى بأن الإصلاح الشامل هو ذلك الإصلاح الذي يستطيع الربط بين أهداف العملية الإصلاحية من جهة و إصلاح تصنيفات معينة من جهة أخرى ، حيث يرى وجود ثلاثة تصنيفات للإصلاح الإداري تقابلها ثلاثة أهداف أساسية على النحو المبين في الجدول التالي<sup>1</sup> :

**الجدول رقم 02 : أهداف الإصلاح الإداري و تصنيفاته حسب Hahen-Been Lee**

أهداف الإصلاح	تصنيفات الإصلاح
تحسين الطلب	إصلاح إجرائي
تحسين طرق / أنظمة العمل	إصلاح تقني
تحسين الأداء	إصلاح برمجي / برامجي

المصدر :

Carstens M & Thornhill C , **THE RELATIONSHIP BETWEEN ADMINISTRATIVE REFORM AND NEW PUBLIC MANAGEMENT**, *Journal of Public Administration* , School of Public Management and Administration, University of Pretoria, Vol 35, no 3 , Sept 2000,p182.

من جهته ، و على إعتبار كونه من أهم أنصار البعد الاجتماعي للإصلاح الإداري ، فإن جيرالد يرى أن " التغيير الاجتماعي يشكل الإطار العام للإصلاح الإداري ، ولا يمكن الحديث عن هذا الأخير بمعزل عن التغيير أو التطور الاجتماعي ، إذ أن كليهما يساند الآخر ويتداخل معه . هذا يعني بأن الإصلاح الإداري هو نتيجة حتمية وطبيعية لتطور القوى الاجتماعية التي تسعى لتحقيق التطور الإداري المطلوب بعيدا عن التلقائية وفق صورة إرادية مدروسة . وهكذا فإن المدلول الاجتماعي للإصلاح الإداري لا يمكن تجاهله على اعتبار أن " الارتباط بين النظام الإداري من ناحية والنظام الاجتماعي من ناحية أخرى هي حقيقة علمية تقوم عليها نظرية الإدارة العامة ، ولا مناص من الأخذ بها كشرط أساسي لتطبيق الأسلوب العلمي للإصلاح الإداري"<sup>2</sup> .

ولعل هذا ما يفسر إلى حد ما اختلاف آراء الباحثين حول مفهوم الإصلاح الإداري حيث يرى فريق آخر من العلماء أن ذلك يعود لعدة أسباب أهمها : أن الإصلاح الإداري مفهوم معياري قيمي وله أبعاد أخلاقية متعددة ذات أهداف تختلف معايير قياسها و أنه ليس مجرد علاج لسلبية إدارية بل هو مضامين سياسية واجتماعية وارتباط بعملية تحوّل من وضع لآخر<sup>3</sup> .

من جهته يقدم ثورنهيل Thornhill تعريفا للإصلاح يرى فيه أنه " يشير إلى العمليات أو الإجراءات التي تصحح معها الإدارة أفضل من خلال إزالة العيوب والأخطاء "<sup>4</sup> ، و هو يشير إلى أن هذه الأخطاء و العيوب يمكن فهمها موضوعيا ، بحيث تكون هي الدافع أو الأساس المنطقي للإصلاح على ضوء أنه ليست كل الهيئات السياسية ، أو الحكومات ، ستعتمد نفس المجموعة من الظروف بمثابة عيوب و أخطاء و نقائص .

<sup>1</sup> Carstens M & Thornhill C , "THE RELATIONSHIP BETWEEN ADMINISTRATIVE REFORM AND NEW PUBLIC MANAGEMENT", *Journal of Public Administration* , School of Public Management and Administration, University of Pretoria, Vol 35, n° 3 , Sept 2000,p182.

<sup>2</sup> عبد الرحمن تيشوري ، "المدلول السياسي والاجتماعي والاداري للإصلاح الإداري" ، قلا عن : <http://www.nabd-sy.net/index.php/mosahmat/6117-2010-10-29-07-29-05.html> ( تم تصفح الموقع بتاريخ : 2011/10/15 12:55 ) .

<sup>3</sup> المرجع نفسه .

<sup>4</sup> Thornhill C , **Public Service Reform: Probability or Improbability**, University of Pretoria, Pretoria , October 1994, p4

بالتالي فإنه يعتمد في تحليله على القيم والقناعات التي تشكل في النهاية عمليات و مخرجات مقبولة للجميع ، و إن كان ليس لجميع المؤسسات السياسية الدعم لمحاولة اتخاذ إجراءات لتغيير أخطاء و عيوب غير مرغوب فيها ، إذ الحكومات فقط هي التي تملك الدعم السياسي و تحظى بالشرعية ، كما لديها الفرصة لحشد الموارد والاعتماد على الدعم الشعبي ، لتغيير أوضاع غير مرغوب فيها . ويمكن القول أن عملية التحول الداخلي تتطلب الجهد المستمر للسلطة من قبل السياسيين أكثر من البيروقراطيين حتى تتحقق النتائج المرجوة .

و ما يعطي أهمية أكبر لتعريف ثورنهيل للإصلاح ، ذلك البعد العملي الذي يظهر جليا للعيان مع مرور الوقت ، فهو يؤكد في هذا الصدد على أن : " العمليات أو الإجراءات التي تهدف لأن تصبح أكثر ملاءمة في تعلقها بالإصلاح الدستوري والخدمة العامة ، ستطلب تكريس اهتمام خاص لعمليات صنع السياسات ، الهياكل التنظيمية وشؤون الموظفين فضلا عن القضايا الإدارية"<sup>1</sup>

و يتفق ثورنهيل مع كايدن في تأكيده على أهمية العامل البشري إذ يرى أنه من بين دوافع التغيير في عملية الإصلاح الإداري يعتبر البعد البشري الأكثر صعوبة ، حيث " ...أنَّ التغييرات المؤسسية والإجرائية يتم وضعها و تنفيذها بسهولة نسبية ، ومع ذلك فإن التغيير الذي يكمن في جذور الإصلاح ، هو الأكثر صعوبة في التحقيق "<sup>2</sup> ، و السبب الذي يقدمه يتعلق إلى حد كبير بالطبيعة الإنسانية التي تتميز بكونها صعبة للتغيير ، ويذهب أبعد من ذلك للتركيز على الثقافة و "المواقف الجماعية للأفراد."<sup>3</sup>

و من خلال مجمل ما قدمه ثورنهيل في تعريفه للإصلاح الإداري يمكن القول أن هذا المفهوم يتأسس حسبه على<sup>4</sup> :

- وجود الدافع للإصلاح ، و الذي ينبثق من البيئة الاجتماعية والسياسية التي تدعو إلى تغيير الوضع الراهن نحو الدولة المرجوة ، و غالبا ما يكون السياسيون محركا له ؛
- مؤسسة مشروعة – تحظى بالشرعية - لوضع إستراتيجية الإصلاح والإشراف على تنفيذها و مقارنة النتائج المحصل عليها مع النتائج المرجوة ؛
- حجم العملية التي تنتج تدخلات لتغيير العيوب والخلل في الجهاز الحكومي لتحقيق الدولة المرجوة ؛
- عنصر الموارد البشرية ، وبخاصة في مواقف المسؤولين والسياسيين التي تنظم من خلالها كافة الإجراءات التنظيمية والإدارية .

على الرغم من إختلاف التعريفات الخاصة بالإصلاح الإداري من حيث تركيز بعضها على الهدف المراد تحقيقه و بعضها على عمليات و إجراءات الإصلاح ، إلا أن هناك مجموعة من التعريفات تجمع بين البعدين معا . و من ذلك تعريف الإصلاح الإداري على أنه مجموعة من التغييرات المقصودة لهياكل المنظمات المختلفة بهدف تشغيلها بصورة أفضل و تحقيق عدة غايات من بينها تحقيق وفورات في النفقات و تحسين جودة الخدمات العامة و زيادة الكفاءة و ضمان تنفيذ السياسات العامة بفعالية<sup>5</sup> .

<sup>1</sup> Carstens. M & Thornhill.C, **THE RELATIONSHIP BETWEEN ADMINISTRATIVE REFORM AND NEW PUBLIC MANAGEMENT** , op.cit .p179.

C , **Public Service Reform: Probability or Improbability**. Op.Cit, p4<sup>2</sup> Thornhill

<sup>3</sup> Ibid .

<sup>4</sup> Carstens M & Thornhill ,Op.Cit ,P180 .

<sup>5</sup> Pollitt. C, and G. Bouckaert, **Public Management Reform: a Comparative Analysis**, Oxford, Oxford University Press,2000,p8.

و قد رصد تقرير منظمة التعاون الإقتصادي و التنمية في أواخر التسعينات أهم سمات الإصلاح الإداري في تسع دول من أعضاء المنظمة ، حيث رأى بأنها تدور حول تحسين جودة الخدمات و الإعتماد على تكنولوجيا المعلومات ، إدارة الأداء ، المساءلة عن المخرجات و النتائج ، المرونة في إدارة الموارد البشرية ، اللامركزية و التوجه نحو التفكير الإستراتيجي من أجل دعم القدرة على التكيف مع المتغيرات<sup>1</sup>.

أما عن نشأة حركة الإصلاح الإداري فيمكن تحديدها كالاتي :

**المرحلة الأولى** ؛ الواقعة بين أواخر السبعينات حتى أواخر الثمانينات ، وقد عنيت بكيفية التحكم في الإنفاق الحكومي و ظهرت أثناءها فكرة أن الحكومة يجب أن تعمل أكثر و بتكلفة أقل و كان من سماتها السعي إلى تقليص الحجم و الخصخصة و هذه الموجة لا تزال مستمرة عن طريق الترشيد المالي في معظم الدول .

**المرحلة الثانية** ؛ تمتد منذ أواخر الثمانينات إلى التسعينات و خلالها تغير هدف الإصلاح الإداري من الكم إلى الكيف و محاولة الوصول إلى حكومة أفضل - **Better government** - من خلال التركيز على تحسين جودة الخدمات المقدمة و الشفافية و اللامركزية<sup>2</sup>.

**المرحلة الثالثة** ؛ تهتم بالمحافظة على ما تم إنجازه و التصدي لبعض السلبيات التي نشأت أثناء الموجتين السابقتين ، مثل قضية المهام و قضية أخلاقيات الإدارة<sup>3</sup>.

و عبر هذه المراحل تباينت تطبيقات الإصلاح الإداري و آلياته و مع ذلك يضل عملية صعبة و معقدة ، تحتاج إلى ثقافة خاصة بمفاهيمها و عملية توجيه و إدراك لأهميتها و تعريف بالوسائل المعتمدة في تنفيذها .

و يكاد يتفق الباحثون أن للإصلاح الإداري مفهومين مختلفين<sup>4</sup> :

**\* مفهوم تقليدي** ؛ يعتمد على إتباع مداخل إجرائية جزئية و مرحلية ، تتركز حول الأشكال و الهياكل التنظيمية و تقسيم العمل و توزيع الإختصاصات و تبسيط الإجراءات في إطار البيئة الداخلية .

**\* مفهوم معاصر** ؛ يختلف عن التقليدي في إعتماده على مداخل أخرى تهتم بالفرد و المجتمع و تعنى بالعنصر البشري و الهياكل ، تنظر للإصلاح نظرة إجتماعية أكثر منها إجرائية ، و يترتب على هذا المفهوم مخاطبة البيئة الخارجية و النظر للمستقبل من خلال إعتماد البعد الإستراتيجي .

و في إطار هذين المفهومين فإن للإصلاح الإداري **بعدين** :

**البعد الأول** ؛ يشمل إعادة النظر في الأساليب و الطرق التنظيمية بهدف إحداث نقلة نوعية و تطوير ملموس يسير وفق المستجدات البيئية و يُعنى بالارتقاء بمستوى الطاقة التنظيمية نحو المزيد من الكفاءة في الإدارة .

<sup>1</sup> فيصل بن معيض آل سمير القحطاني ، مرجع سابق ، ص 27 .

<sup>2</sup> ليلى مصطفى البرادعي ، " الإتجاهات المعاصرة في دراسة الإصلاح الإداري " ، مجلة النهضة ، كلية الإقتصاد و العلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، القاهرة ، العدد 20، 2004 ، ص 63 .

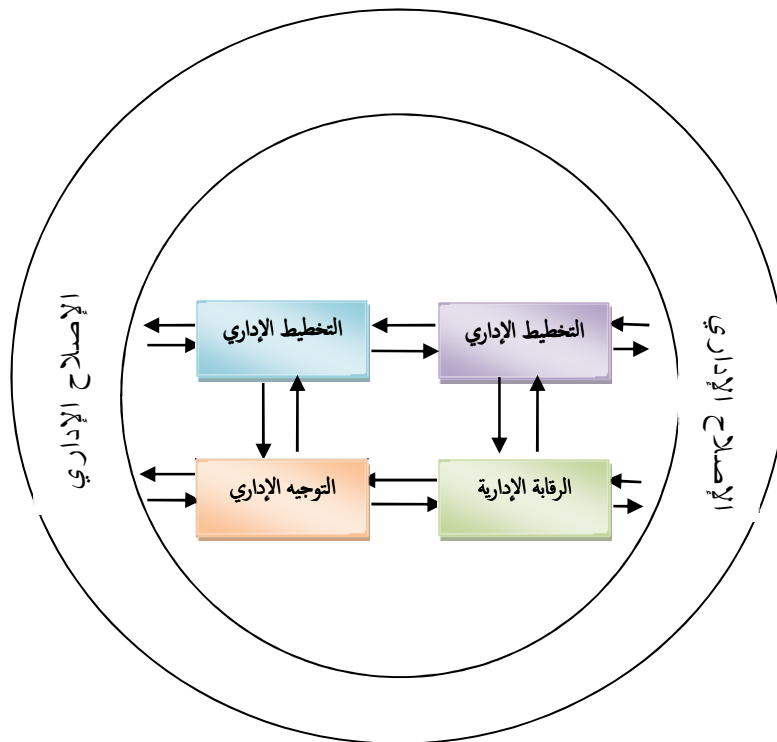
<sup>3</sup> Frederic bouder, **public administration improvements in OECD countries** , in: sehiovo S & P.S.A sandavam editors ,to **preserve improving public administration in competitive world**, asian developement bank, manila , 2001, p103

<sup>4</sup> فيصل بن معيض آل سمير القحطاني ، مرجع سابق ، ص ص 28- 29 .

البعد الثاني ؛ يتضمن حصر مجالات الخلل و الإنحراف السلوكي و ما طرأ من فساد على إدارة المنظمة بهدف محاربته .

و عليه، فالإصلاح الإداري عملية لها طابع التحسين و تبسيط الإجراءات و الإرتباط الحقيقي بالعمليات الإدارية المتفق عليها من لدن بعض الباحثين ( التخطيط ، التنظيم ، التوجيه و الرقابة ) فهو يدور في شبكة دائرية حول العمليات الإدارية . و نظرا لدوام و إستمرار العمليات الإدارية بإعتبارها المكونات الأساسية للعمل الإداري فإن الإصلاح الإداري يرتبط بها و بدور حولها لضبطها من ناحية و لمنعها من الإنحراف من ناحية ثانية فهو السياج و السور العاصم للعمليات الإدارية من الأمراض كالفساد و الإنحراف الإداري و الشكل التالي يوضح ذلك :

**الشكل رقم 01 : علاقة الإصلاح الإداري بالعملية الإدارية**



المصدر : فيصل بن معيض آل سمير القحطاني ، إستراتيجيات التطوير و الإصلاح الإداري و دورها في تعزيز الأمن الوطني ، أطروحة دكتوراه في الفلسفة الأمنية ، كلية الدراسات العليا ، قسم العلوم الإدارية ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2006 ، ص 30 (بتصرف) .

و من خلال إستعراض معنى الإصلاح الإداري يمكن الخروج بالآتي :

- 1- أن الإصلاح الإداري لا يتحقق بالنقل التلقائي و العشوائي لصور من المؤسسات و النظم و الأساليب و الأدوات التقنية التي أثبتت جدواها و فعاليتها في بيئات و مجتمعات أخرى .
- 2- الإصلاح الإداري في معناه الشامل و المتكامل لا يكتفي بالعملية الإدارية الفنية البحتة بل يمتد تأثيره الإيجابي إلى كل مقوماته و مكوناته البيئية ( الداخلية و الخارجية ) و ما يتصل بها من أهداف و طموحات .

و هنا نشير إلى أن جذور الإصلاح في هذين الإتجاهين ( الجزئي - الشمولي ) تعود إلى الإيديولوجية المتبناة ، و الإتجاهان يحتاجان في تنفيذهما إلى إتجاهات و مداخل خاصة حسب نوع و مدى الإصلاح الإداري المطلوب ، و هو ما سنأتي على تفصيله لاحقا .

## المطلب الثاني : علاقة مفهوم الإصلاح الإداري ببعض المفاهيم المشابهة ( التطوير الإداري / التغيير ) .

أشار العديد من الباحثين العرب - أمثال ياسر العدواني - في مؤلفه نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي، الطيب حسن أبشر من خلال مقال له حول فلسفة التطوير الإداري و دور القيادات الإدارية في تحقيق فعاليته- أشاروا في كتاباتهم إلى مشكلة الخلط بين الإصلاح الإداري ومفاهيم أخرى كالتطوير الإداري و التغيير ، مما ترتب على ذلك عدم دقة اللغة المستخدمة وزيادة المشكلات المرتبطة بالدلالة اللغوية . و لعل أحد أسباب الاختلاف في آراء الكتاب والباحثين العرب حول مفهوم الإصلاح الإداري يعود لعوامل عدة ، ومنها :

1. تعدد الطروحات السياسية و الاتجاهات الفكرية والشخصية للدارسين .
2. غموض العلاقة بين الإصلاح الإداري والمتغيرات البيئية المختلفة.

من هنا و تفاديا لحدوث الخلط بين هذه المفاهيم سنحاول تسليط الضوء على كل من مفهوم التغيير و التطوير التنظيمي باعتبارهما يقتربان إلى حد كبير من مفهوم الإصلاح الإداري أين سنحاول رسم الحدود الفاصلة بينها بصورة تحد من التداخل و الخلط عند الإستخدام .

### 1- التطوير الإداري : " Administrative Development "

يعني التطوير لغة التجديد و التحديث و التعديل ، و يقصد به الإجتهد في الأمر قصد تحسينه . أما إصطلاحا ، فقد تعددت التعاريف المقدمة و تباينت الرؤى ، فهناك من لا يفرق بين التطوير الإداري و الإصلاح و يعتبره إمتدادا له . و هناك من يرى بأن التطوير الإداري يخاطب المستقبل و يعمل على إيجاد تغييرات جذرية للمنظمة ، و يمكن أن نورد تعاريف التطوير الإداري كالآتي :

- عرف التطوير الإداري على أنه تحسين ؛ حيث عرفه وندل فرانش "wendell French" بأنه : " جهد طويل المدى لتحسين عمليات حل المشكلة و التجديد في المنظمة من خلال إدارة ثقافتها بصورة أكثر فعالية و تعاونية مع إهتمام خاص بثقافة جماعة العمل" ، كما يعني " التحسين في الجهاز الإداري بالمعنى الميكانيكي أو الهيكلي ، و غالبا ما يركز إهتمامه على البعد التقني و الفني في الجهاز الإداري"<sup>1</sup> .

- عرف التطوير الإداري على أنه مدخل مخطط له ؛ من ذلك تعريف ريتشارد بيكارد "Richard Beckhard" بأنه "جهد مخطط واعي على مستوى المنظمة يدار من قبل السلطة العليا فيها لزيادة فعاليتها و سلامتها من خلال التغيير المخطط في عملياتها بإستخدام معارف علم السلوك"<sup>2</sup> .

و التطور الإداري يعني القيام - عن قصد و تصميم واعي - بتغييرات إدارية معينة إزاء حالات مقاومة داخل جهاز إداري مقصود . و عرف التطوير الإداري بأنه عملية متعددة الجوانب تشمل البشر و الوسائل و الأساليب ، و لها أبعاد إنسانية و فنية و تنظيمية و إجتماعية و بيئية .

<sup>1</sup> زيد منير عبوي ، الإتجاهات الحديثة في المنظمات الإدارية ، عمان ، دار الشروق ، 2006 ، ص 183 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه .

- كما عرف التطوير الإداري بأنه تغيير أنماط السلوك و المفاهيم و الأفكار و ممارسات الأفراد<sup>1</sup> . و بالتالي فإن التطوير الإداري يعتبر تغييرا موجها للسماة الرئيسية للنظام الإداري ، و هو يؤكد على وجود تناغم متصل بين التحسين و التطوير الإداري ، و أن الحدود الفاصلة بينها تعتمد على مفهوم الفرد و السماة الرئيسية للنظام الإداري . حيث تهدف عملية التطوير الإداري إلى تحسين و زيادة فعالية العمليات و الوظائف الداخلية للمنظمات بحيث يمكن تطبيق ذلك من خلال تحسين العمليات و زيادة الرضا الوظيفي لدى الموظفين و ليس على تغيير و تعديل السياسة<sup>2</sup> .

مما تقدم يتضح إختلاف الباحثين حول مفهوم التطوير الإداري كما سبق إختلافهم حول مفهوم الإصلاح الإداري ، إذ أن بعضهم ينظر إليه بالمنظور الكلي حيث يعتبره الإطار المتكامل لتطوير الجهاز الإداري ، بينما ينظر إليه آخرون من خلال المنظور الجزئي إذ يعتبرونه نموذجا من نماذج تطوير المنظمات .

و من خلال ما سبق يمكن إعتبار التطوير الإداري تغيير كلي يتم بصورة تدريجية و يشمل جميع أجزاء المنظمة و يركز على السلوكيات و القيم ، هدفه الأساسي تغيير ثقافة التنظيم من خلال الإعتداد على البعد الإستراتيجي في إستشراف المستقبل . فالنظام الإداري نظام تفاعلي ، يتأثر و يؤثر بالإيجاب و السلب في البيئة بإختلاف عناصرها ، و لذا من الضروري أن لا يقتصر مفهوم التطوير الإداري على العمليات الفنية بل لا بد أن يتضمن البيئة الكلية بمختلف مكوناتها و علاقاتها السياسية و الإجتماعية .

و بالتالي فالتطوير الإداري لا يتفق مع الإلمام بالميكانيزمات الداخلية للجهاز الإداري فحسب ، بل يقتضي إضافة إلى ذلك معرفة بالبيئة الخارجية التي تعمل في إطارها أي الدراية بالعادات و التقاليد و كذا الخصائص السوسيوثقافية للسكان و التي لها تأثير واضح على الجهاز الإداري<sup>3</sup> .

و يمكن القول من خلال جملة التعاريف المقدمة للتطوير الإداري أنها لا تخرج عن جملة المضامين التالية :

- ◆ رؤية تتعامل مع التطوير بمعناه الجزئي الذي يقترب من الإصلاح و هؤلاء هم أنصار الفكر التقليدي .
- ◆ رؤية تتعامل مع التطوير بمعناه الكلي ، بإعتباره ذراعا رئيسية لتحقيق التنمية الإدارية الشاملة . و هؤلاء هم أنصار المدرسة السلوكية .

## 2- التغيير الإداري / التنظيمي " Administrative / Organizational Changement "

تفاوت الآراء حول مفهوم التغيير التنظيمي بين الضيق و الإتساع ، و بين النظرة الكلية و الجزئية ، لذا فقد وردت له عدة تعريفات إذ يعرفه جوديت جوردن " Judith Gordan " على أنه : " تغيير ملموس في النمط السلوكي للعاملين و إحداث تغيير جذري في السلوك التنظيمي حتى يتوافق مع متطلبات و مناخ و بيئة التنظيم الداخلية و الخارجية"<sup>4</sup> .

أما " Hellriegle " فيعرفه بأنه : " إهتمام المنظمة المقصود للتأثير على وضعها الحالي و إدخال تغييرات داخلها بهدف إستيعاب التحديات الجديدة التي تواجهها بشكل فعال سواء كان داخليا أو خارجيا"<sup>1</sup> .

<sup>1</sup> عاصم الأعرجي ، دراسات معاصرة في التطوير الإداري - منظور تطبيقي - ، عمان ، دار الفكر للطباعة و النشر و التوزيع ، 1995 ، ص 25 .

<sup>2</sup> زيد منير عبوي ، الإتجاهات الحديثة في المنظمات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 184 .

<sup>3</sup> إبراهيم زباني ، " محاور الإصلاح الإداري بالمغرب نحو معالجة جديدة لقضايا الإدارة العامة " ، مجلة الشؤون الإدارية ، العدد 04 ، 1985 ، ص 19 .

<sup>4</sup> زيد منير عبوي ، مرجع سابق ، ص 172 .



يتضح من خلال التعريفين أنه رغم الاختلاف في نوعية التغيير و مجاله بين تغيير النمط السلوكي للعاملين إلى تغيير البيئة الداخلية للمنظمة ككل ، إلا أنهما يشتركان في الهدف من التغيير و هو ضمان إستيعاب و مواجهة التغيرات و التحديات الجديدة التي تفرضها البيئة الداخلية و الخارجية للمنظمة . و بالتالي فإن التغيير التنظيمي هو عملية لتطوير البيئة التنظيمية للمنظمة من جهة و تحسين علاقتها مع بيئتها الخارجية من جهة أخرى . و بناء على ما سبق يتضح عدم وجود تعريف واحد متفق عليه حول التغيير التنظيمي ، إذ أن المصطلح نفسه لا يزال موضوع خلاف ، فهناك من يطلق عليه تسمية التغيير التنظيمي المخطط ، فيما يسميه آخرون التطوير التنظيمي على الرغم من أن مصطلح التغيير التنظيمي يعتبر أشمل و أعم من التطوير التنظيمي .

كما تجدر الإشارة في هذا المقام إلى ضرورة التفرقة بين التغيير التنظيمي و التغيير التنظيمي . فالأول؛ يشير إلى ظاهرة طبيعية و مستمرة في حياة المنظمات و تحدث دون تخطيط مسبق، فهي تلقائية و عفوية . أمّا التغيير التنظيمي؛ فهو تغيير موجه و مقصود و هادف وواعي يسعى لتحقيق التكيف البيئي ( الداخلي و الخارجي) بما يضمن الانتقال من حالة تنظيمية إلى أخرى أكثر قدرة على حل المشكلات .

و بشكل عام يمكن تعريف التغيير التنظيمي على أنه إحداث نقلة كمية أو نوعية في التنظيم من خلال عناصر المنظمة المادية و السلوكية ( المهام ، الهيكل التنظيمي ، القوى البشرية ، التكنولوجيا ) ، وذلك بغرض رفع مستوى الأداء بما يحقق الكفاءة و الفعالية ، و ذلك عن طريق الإستعانة بتقنيات و معارف العلوم السلوكية<sup>2</sup> .

و هناك أربع مداخل لإحداث التغيير في المنظمات و هي<sup>3</sup> :

- 1- المدخل الوظيفي : "Task" و يهتم بأهداف و سياسات المنظمات و كيفية تطويرها بحيث يمكن إنجاز الأهداف بفعالية ، و يشمل ذلك الإثراء و التوسع الوظيفي .
- 2- المدخل الهيكلي : "Structure" يهتم بتوزيع العمل و تشكيل الوحدات الإدارية و إرتباطاتها و خطوط الإتصال و الصلاحيات و المسؤوليات ، و هو يشمل تفويض السلطة و نطاق الإشراف .
- 3- المدخل التكنولوجي : "Technology" يهتم بإدخال طرق و أساليب العمل الفنية ، و يشمل المعدات الجديدة من الأتمتة و إستعمال أجهزة الكمبيوتر الحديثة .
- 4- المدخل الإنساني : "People" يهتم بالتأثير على القيم و إتجاهات الأفراد و الجماعات و مهاراتهم . و يتم بصورة أساسية من خلال التدريب مثل عملية الإستشارة و بناء فرق العمل .

من خلال ما تم عرضه من تعاريف لمفاهيم الإصلاح الإداري ، التطوير الإداري و التغيير ، يتضح جليا صعوبة وضع حدود فاصلة بين المفاهيم الثلاثة فهي متداخلة مع بعضها البعض ، و إن كنا سنحاول تحديد الاختلاف من خلال وضع تصور عام يؤخذ فيه بمفهوم الإصلاح ك مفهوم مركزي ، سيقودنا إلى تقسيم المواقف من الإصلاح إلى أربع مواقف رئيسة هي :

<sup>1</sup> زيد منير عبوي ، مرجع سابق ، ص 172.

<sup>2</sup> المرجع نفسه .

<sup>3</sup> المرجع نفسه ، ص 175 .

- 1- الإصلاح "Reform" كمصطلح عام يتجاوز نطاقه الإداري بحيث يشمل إضافة إلى ذلك كل أنواع التغيير السياسي و الإقتصادي و الإجتماعي ، و تستخدم هذه الرؤية في الصياغة و في التداول اليومي عند بعض العامة و حتى عند بعض دعاة الإصلاح من السياسيين .
- 2- الإصلاح الإداري "Administrative Reform" ؛ و هو مصطلح يختلط مع المصطلحات الأخرى القريبة منه ، و منها التطوير الإداري و التغيير الإداري ... إلخ ، و أي تغيير يقع في نطاق الأجهزة الإدارية و دون تمييز أو تغيير في المعاني و المضامين .
- 3- الإصلاح الإداري كمصطلح محدد ؛ يدل على التغيير على صعيد المنظمات أعلى صعيد الدول لكنه يتسم بالتغيير الجزئي و التدريجي و التدخل المحدد لمعالجة المشاكل ، أو مواجهة بعض ممارسات الفساد أو تعديل اللوائح أو تبسيط الإجراءات و غيرها من المحاولات التي ترمم أو تعدل هنا و هناك . و هو مختلف عن التطوير التنظيمي الذي يتسم بالشمولية و العملية و تضيف النظريات الإستراتيجية البعيدة المدى .
- 4- الإصلاح الإداري كمصطلح له معنيين ؛ أحدهما جزئي يتطابق مع الرؤية أعلاه ( الدلالة على التغيير ) ، و آخر كلي يتطابق مع معنى التطوير الإداري<sup>1</sup> .

### الشكل رقم 02 : المواقف المختلفة من الإصلاح الإداري



**المصدر:** فيصل بن معيض آل سمير القحطاني ، إستراتيجيات التطوير و الإصلاح الإداري و دورها في تعزيز الأمن الوطني ، أطروحة دكتوراه في الفلسفة الأمنية ، كلية الدراسات العليا ، قسم العلوم الإدارية ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2006 ، ص 40 (بتصرف) .

### المطلب الثالث : إتجاهات و مداخل الإصلاح الإداري .

وفقاً لنشأة مفهوم الإصلاح الإداري و التعاريف المقدمة بشأنه، فإن الإتفاق قد تم على أن التغيير يمثل جوهر عملية الإصلاح الإداري و أساسها ، و لكن الإختلاف قد انحصر فيما يجب تغييره و كيف سيتم هذا التغيير .

و يرتكز الجدل الدائر حول فكرتين أساسيتين هما : التغيير الجزئي أو التغيير الشامل و مصدر التغيير سواء كان من داخل الجهاز الإداري يقوم به هذا الأخير بنفسه نتيجة إحساسه بالحاجة إليه ، أو من خارجه تفرضه متغيرات خارجية تشكل ضغطاً على المنظمة حتى تدرك الحاجة لعملية الإصلاح .

<sup>1</sup> فيصل بن معيض آل سمير القحطاني ، مرجع سابق ، ص 39 .



؛ يتمثل **الاتجاه الجزئي للإصلاح** في النظر إلى الجهاز الإداري و تطويره على أنه عمليات ترميم للأجزاء المكونة له . و الأخذ بمبدأ التراكمية الذي سيؤدي في النهاية إلى إصلاح الجهاز الإداري لكونه أكثر أهمية أو تأثيراً في عمليات التطور الإقتصادي و الإجتماعي و من ذلك فإن مجموع التغيرات و الإصلاحات الجزئية التي تتم و تتراكم ستشمل في مجموعها التغيير الكلي لجهاز الإدارة ، و يرتبط هذا الاتجاه ارتباطاً وثيقاً بمفهوم التدرجية أو التراكمية و المحافظة على البناء القائم و توافقه الجزئي مع الظروف كما تفرض نفسها ؛ أما **الاتجاه الثاني** ؛ فيتمثل في تبني اتجاهات أوسع للإصلاح الإداري يأخذ بمنهج أشمل ، لا يحدد مجالات للإصلاح بقدر ما يحاول تحديد عمليات التغيير الكلية و الشاملة في النظام الإداري من النواحي المادية و الوظيفية و السلوكية ضمن البناء الشامل للمجتمع و يظهر جلياً في جميع جزئياته و وحداته . و هو ما يسمى بالاتجاه الكلي أو الشمولي ، الذي يأخذ بعين الاعتبار رفع قدرات الجهاز الإداري ضمن منظور شامل يأخذ في اعتباره رفع قدرات الجهاز الإداري ككل من أجل جعله أقدر على تحقيق أهداف التنمية الشاملة المطلوبة من سائر الإصلاحات المجتمعية الأخرى على اعتبار أن الإدارة و جهازها البيروقراطي نظام مفتوح يتأثر بالعوامل البيئية و يتفاعل معها .

### - و عن مداخل الإصلاح الإداري فهي :

#### ◆ **الإصلاح الإداري وفقاً لنطاقه :**

1- **المدخل الجزئي** ؛ يمثل جهود الإصلاح الإداري التي تنصب على بعض عناصر النظام الإداري و من أساليب هذا المدخل تبسيط إجراءات العمل أو تعديل الهياكل التنظيمية و الوظيفية أو تدريب القيادات الإدارية . و يعتبر هذا المدخل قاصراً و ضيقاً من حيث النطاق حيث يتم استخدامه عندما تنبع جهود الإصلاح من داخل المنظمة ذاتها ، نتاجاً ضيقاً تخدم مصالح و إهتمامات ذاتية محددة .

2- **المدخل الشامل** ؛ يمثل هذا المدخل جهود الإصلاح الإداري التي تتناول مختلف العناصر و العمليات و الأنظمة و الممارسات الإدارية في كل قطاعات الجهاز الحكومي و منظماته أو في أغلبها و يتم عادة من قبل لجان مركزية أو هيئات لا مركزية متنوعة توضع له الخطة شاملة و تحدد النطاق الزمني لتنفيذها .

#### ◆ **الإصلاح الإداري وفقاً لأسلوبه :**

1- **الإصلاح السلمي أو الإقناعي** ؛ يتم عن طريق الحوار و النقاش و المشاركة و عقد الدورات التدريبية و الندوات التي تتناول النظريات العلمية و أساليب الإصلاح وفقاً لمهجيات التغيير دون قسر أو عنف أو إلزام ، بحيث يتم فيه تقبل الإصلاحات و المشاركة فيها و إعتبارها مطلوبة لتقويم الاعوجاج الموجود في المنظمة .

2- **الإصلاح القسري أو الإلزامي** ؛ بموجبه تتم التعديلات و التغييرات سواء في تعيين العاملين أو تسريحهم أو تعديل الهياكل بقرارات فوقية تفرض دون مناقشة أو حوار مسبق حولها ، و عادة ما يكون عقب التغييرات السياسية المفاجئة أو أوقات الأزمات و الحروب و الظروف الطارئة حيث لا يؤخذ رأي المنظمة و لا العاملين فيها في مثل هذه الإصلاحات .

#### ◆ **الإصلاح وفقاً لمصدره :**

1- **الإصلاح من الداخل ( ذاتي )** ؛ بموجبه تتولى المنظمة ذاتها جهود الإصلاح عن طريق خبراء أو مستشاريين متخصصين يتم الإستعانة بهم لهذا الغرض من خلال سعيها لإستكشاف مواطن الخلل و الضعف في مختلف جزئيات العمل و القيام بتصحيحها عن طريق التقييم و المتابعة و الرقابة و إتباع الوسائل العملية لتحسين أساليب العمل و تطويرها ، و تنظيم خطوات العملية الإدارية من أجل رفع كفاءتها دائماً بشكل تلقائي و مستمر إستجابة لحاجات المجتمع و أهداف السياسة العامة .

و يفترض هذا المدخل شروطا أساسية في مقدمتها<sup>1</sup> :

- قدرة الجهاز الإداري على إدراك ضرورة الإصلاح و التغيير للوفاء بمحاجات الجماهير و متطلباتها ؛
- درجة تقدم النظام الاجتماعي و نموه ، أي قدرته على تقبل نتائج عمليات التغيير و التطوير فيه بشكل تلقائي و طبيعي ؛
- عدم سيطرة الحلول الوسطى عندما لا تكون في مكانها المناسب ، لأن هذه الحلول قد توجد نوعا من المحافظة الإدارية و تجمد عملية إصدار القرارات من أجل الإبقاء على الوضع القائم .

**2- الإصلاح من الخارج ( الإلزامي ) ؛** بموجبه تتولى الجهات المركزية العليا إتخاذ قرارات التعديل و التغيير دون إستشارة قيادة المنظمة أو العاملين فيها ، و يطلق على ذلك أحيانا التغييرات الفوقية لكونه مفروضا من خارج الأجهزة الإدارية و من جراء الإحساس العام بوجود خلل في الجهاز الإداري يعيق عمله و يجعله غير قادر على القيام بالتزاماته و تحقيق الأهداف المنوطة به . أي أن ملاحظة المجتمع بفئاته المختلفة لأعراض مرضية معينة تظهر في الجهاز الإداري ، تؤدي إلى إدراك الحاجة للإصلاح الإداري "الخارجي الفوقي" ، من هذه الأعراض :

- عجز الجهاز الإداري على تحقيق حاجيات المراجعين و رغباتهم ، مما يؤدي إلى شيوع ظاهرة التذمر و الشكوى و عدم الرضا عن العملية الإدارية في أنحاء المجتمع كافة .
- عجز الجهاز الإداري عن التنبؤ بالمستقبل و بالمشكلات المتوقع حدوثها و من ثم إتخاذ الإحتياطات اللازمة لمواجهتها .
- عجز الجهاز الإداري عن الإستخدام الأمثل للموارد المتاحة و من ثم الإسراف في إستخدام عناصر الإنتاج و عدم توظيفها في المجالات المناسبة قد يؤدي إلى تبديد الموارد .

و من خلال إستعراض أساليب و إتجاهات الإصلاح الإداري يتضح أنها إجرائية و جزئية و مرحلية تتركز حول الأشكال و الهياكل التنظيمية و تقسيم العمل و توزيع الإختصاصات و تبسيط الإجراءات على مستوى المنظمة ، و شاملة إذا كانت على مستوى كافة أجهزة و منظمات و قطاعات الدولة سلمية أم قسرية من ناحية أو ذاتية داخلية أم خارجية إلزامية من ناحية أخرى .

### المطلب الرابع : نماذج الإصلاح الإداري .

سنحاول من خلال هذا المطلب عرض أبرز نماذج الإصلاح الإداري المقترحة على المستوى النظري و العملي ، مع التركيز على هذا الأخير عبر عرض ثلاث نماذج رئيسية للإصلاح في التنظيم و الإدارة العامة و التي سنسبني عليها موضوعنا لاحقا و هي \* : نموذج "إعادة اختراع الحكومة" (أوزبورن و غايبلر ، 1993) ، "إعادة هندسة العمليات التجارية" (هامر و تشامبي ، 1993) ، و نموذج "الإدارة العامة الجديدة" الذي يمثل المذاهب التابعة لمنظمة التعاون و التنمية الاقتصادية (هود ، 1995، 1996).

<sup>1</sup> Gerald Gaiden , OP.CIT, p85.

\* لمزيد من التفاصيل أنظر :

- Hammer, Michael and James Champy , **Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution** , Harper Business, New York, 1993.
- Hood, Christopher, **Contemporary Public Management: A New Global Paradigm?** ,Public Policy and Administration, 10(2),1995
- Osborne, David and Ted Gaebler, **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, Penguin, New York 1993.

كما سنحاول وصف ومقارنة هذه النماذج ، إلى جانب المشاكل والقضايا التي أثارها في كل من النظرية و الممارسة .

### - اهم النماذج على المستوى النظري :

1- النموذج الوقائي *Protective Style* ؛ ويتم من خلال صلاحيات المنظمات الإدارية وهيكلها لوقايتها من الأخطاء . ولكن يؤخذ عليه أنه يؤدي إلى التضارب وغياب التنسيق بين المنظمات.

2- النموذج الوصفي *Descriptive Style* ؛ وتم فيه دراسة مشكلات إدارية محددة ووضع الحلول لها من قبل منظرين إداريين .ويؤخذ عليه معالجته الجزئية للقطاعات وبأساليب وطرائق نظرية قد تكون ناقصة.

3-النموذج المعياري *Prescriptive Style* ؛ من خلال استخدام القوانين والتشريعات لحل المشكلات الإدارية التي يواجهها عمال الجهاز الإداري في إطار ثوابت وأهداف سياسية واجتماعية واقتصادية .ولكن يؤخذ عليه أنه يعالج ظاهر المشكلات دون التحليل العلمي الدقيق لها.

4-النموذج الارتكاسي *Reactive Style* ؛ وفيه يتم تحليل المشكلات الإدارية الموجودة، ووضع الحلول لها .ويؤخذ عليه معالجته لمشكلات آنية، دون أن يعمل على تجنب المشكلات الجديدة والاستعداد لمتغيرات المستقبل.

5-النموذج الفعال *Proactive Style* ؛ ويتجسد هذا النموذج عبر عملية ذاتية تتفاعل وتتكامل بحركة مستمرة مع البيئة والمتغيرات المحيطة .ولكن هذا النموذج صعب المنال، لأنه يتطلب قادة إداريين يتمتعون بقدرات عالية تمكنهم من الحصول على ثقة ودعم القيادة السياسية.

و لعل الإدارة هنا غير ملزمة باختيار نموذج محدد بعينه، وإنما من الممكن الأخذ بأكثر من أسلوب، وذلك وفقاً لظروف كل دولة، وطبيعة الجهاز الإداري المراد تطويره وإصلاحه . و هو ما برز على المستوى العملي / التطبيقي من خلال بروز ثلاث نماذج رئيسة للإصلاح الإداري هي :

### 1- نموذج إعادة تحديد أو إختراع الحكومة : *Reinventing Government*

<sup>1</sup> يمثل هذا النموذج حسب أوزبورن و غايلر بمثابة " رسم " لطريقة جديدة تماما للقيام بالأعمال في القطاع العام " . ووفقا لمؤلفين آخرين، هو عبارة عن " عملية تغير تطوري " حدثت في العصر التقدمي و الجديد في الولايات المتحدة الأمريكية ثم في العديد من الأماكن الأخرى . و بدلا من النموذج الأصلي ، فإن الأفكار الواردة فيه قد تم تجميعها من خلال الممارسات الفعلية لأولئك الذين تعاملوا مع مشاكل الحكومة بطرق مبتكرة . بالتالي فهو يمثل نمودجا أساسيا و "نقطة نوعية" نحو نموذج قائم على

<sup>2</sup> "المشاريع الحكومية" ، يركز على عشرة مبادئ نلخصها كالآتي :

<sup>1</sup> Osborne, David and Ted Gaebler, OP.CIT ,p18.

<sup>2</sup> Ibid, pp19-20.

1. تشجع المنافسة بين مقدمي الخدمات ؛
2. تمكين المواطنين و دفعهم للخروج من سيطرة البيروقراطية في المجتمع ؛
3. قياس أداء أجهزتها المعنية من خلال التركيز على النتائج و المخرجات بدل المدخلات ؛
4. تحركهم أهدافهم ، وليس القواعد و اللوائح التنفيذية ؛
5. إعادة تعريف العملاء كمستهلكين توفر لهم خيارات مختلفة ... ؛
6. منع المشاكل قبل ظهورها ، بدلا من مجرد تقديم الخدمات بعد ذلك ؛
7. تركيز الطاقات في كسب المال ، وليس الإتفاق ببساطة ؛
8. لا مركزية السلطة ، وقبول الإدارة التشاركية ؛
9. تفضيل آليات السوق كبديل لآليات البيروقراطية ؛
10. التركيز ليس فقط على تقديم الخدمات العامة ، ولكن على تحفز جميع القطاعات العامة والخاصة ، و العمل

<sup>1</sup> الطوعي من أجل حل مشاكل المجتمع .

## 2- نموذج إعادة هيكلة/ هندسة العمليات التجارية :

### Reengineering or RBP (Reengineering Business Processes )

هو " إعادة تصميم و إعادة التفكير بصورة جذرية و راديكالية في الأعمال و العمليات التجارية لتحقيق تحسينات كبيرة و اتخاذ تدابير حاسمة لعصرنة الأداء ، مثل التكلفة و الجودة و الخدمة و السرعة " .<sup>2</sup> كما أنه يمثل الجهد لدحر الثورة الصناعية و إعادة تجميع المهام و الوظائف التي اتخذت بصرف النظر عن مبادئ القرن 19 من تقسيم العمل ، حسب ما جاء به فاولر Fowler ،<sup>3</sup> الذي يقدم من خلال كتاباته العديد من النتائج و التغييرات المطلوبة :

- 1- فصل الوظائف البسيطة المرتبطة بالمهارة و المهام متعددة الوظائف.
  - 2- مراحل عملية يتم تنفيذها من أجل وضعها الطبيعي.
  - 3- تنفيذ الأعمال ، أو بعض الأجزاء من العملية خارج مصدرها .
  - 4- تقليل حجم المهام و فحصها و مراقبتها بصورة منفصلة .
  - 5- التوافق بين مجموع العمليات ، طبيعة الوظائف ، هيكل الإدارة ، و قيم المنظمة و معتقداتها.
  - 6- توفير و خلق الفرص لإعادة تصميم نظم العمل و توفير المعلومات لتعزيز آليات صنع القرار.
  - 7- القدرة على التعامل مع ظروف العمل المتباينة.
- و عليه ، فإن نموذج إعادة الهيكلة ينظر أكثر إلى الداخل و يعطي اهتماما أكبر لدور تكنولوجيا المعلومات (تقنية المعلومات) .

<sup>1</sup> Osborne, David and Ted Gaebler, OP.CIT ,pp19-20.

<sup>2</sup> Hammer, Michael and James Champy ,OP.CIT, p32.

<sup>3</sup> Fowler, Alan , **Gurus for Government: Lessons from Management Gurus for Local Government Managers**, UK: ICSA Publishing,1997 ,P 145.

وقد تم استعراض أساليب العمل المطبقة على نطاق واسع في مجال الأعمال التجارية الخاصة على نطاق محدود في القطاع العام ومع ذلك ، فقد أسهمت في تجديد مناطق معينة دون غيرها ، كما تدل على ذلك الأهداف التالية :

- التسلسلات الهرمية الإدارية والهياكل التنظيمية مستوية - أفقية - .
- المكافآت من أجل تحقيق النتائج ، وليس لمجرد النشاط .
- وحدات العمل (أي الأقسام أو الإدارات) تتغير من وحدات وظيفية لتصبح فرق عمل .
- للعملاء نقطة اتصال واحدة مع المنظمة .

### 3- نموذج التسيير العمومي الجديد *New Public Management (NPM)*

هو "اختصار لمجموعة من المذاهب الإدارية" التي برزت ضمن أجندة و جدول أعمال الإصلاح في عدد من دول منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية بدءا من عام 1970 ، فهو يمثل "نموذجا جديدا للإدارة العامة" يدعو إلى التحول من شكل "المنظمات البيروقراطية " *Bureaucratic Organizations* إلى منظمات "ما بعد بيروقراطية" <sup>1</sup> *Post-Bureaucratic Organizations* من خلال التركيز على :

- 1- وظائف في توجيه وتعزيز المركز ؛
- 2- تفويض السلطة ، وتوفير المرونة ؛
- 3- ضمان الأداء ، والمراقبة والمساءلة ؛
- 4- تحسين إدارة الموارد البشرية ؛
- 5- تحسين تكنولوجيا المعلومات ؛
- 6- تطوير المنافسة والاختيار ؛
- 7- تحسين نوعية التنظيم ؛
- 8- توفير خدمة متجاوبة مع مطالب و إحتياجات جمهور المواطنين .

إن مقارنة ملامح النماذج الثلاثة تستند جزئيا إلى المقارنة الموجزة لنموذج إعادة اكتشاف/إختراع الحكومة و نموذج إعادة الهيكلة المقدمة و المعتمدة من قبل *Hughes and Bouvaird* (1995)<sup>2</sup> ، و الذين ركزا فيها على التغيرات في هيكل ووظائف المنظمة وأدوار المشاركين الآخرين ، ولا سيما تلك التي تتم خارج إطار العمل الرسمي "Formally Outside" ، فيما أكد كتاب آخرون تركيزهم على مميزات نموذج التسيير العمومي الجديد .

<sup>1</sup> Leslie A. Pal , " **Inversions without End: The OECD and Global Public Management Reform** " , Paper presented at the OECD and Global Governance Workshop, School of Public Policy and Administration , Carleton University, Ottawa, Canada, January 19-20, 2007 , p 4

<sup>2</sup> Bovaird, Tony and Robert Hughes , " **Re-engineering Public Sector Organizations: A Case Study of Radical Change in a British Local Authority** ". *International Review of Administrative Sciences*, 1995 , P 355.

و لعل الجزء الكبير من التركيز يقع على دور المديرين\* ، حيث يرى هود بأن البعد الأول للتسيير العمومي الجديد هو "التحكم النشط في المنظمات العامة من قبل كبار المديرين اللذين يديرون من خلال إرغامهم على المنافسة في السوق"<sup>1</sup> ، حيث قال : "دعوا المسيرين يسرون ! " " **Let managers manage!** " . و هو واحد من أهم و أبرز شعارات التسيير العمومي الجديد ، ولكن في مكان آخر هو " **جعل المسيرين يسرون!** " " **Make managers manage!** " من خلال إرغامهم على المنافسة في السوق<sup>2</sup> .

من خلال الموجز الذي تم عرضه للنماذج الثلاث يبدو جليا أن لها العديد من السمات المشتركة ، رغم الإختلاف في النطاق والاتجاه . و لعل نموذج إعادة الهيكلة هو الأكثر تقوقعية مثلما كان مصدره و مجال تطبيقه الابتدائي . في حين أن التسيير العمومي الجديد هو في نواح كثيرة انعكاس لنموذج التجديد - إعادة الإختراع - ، و إن كان يؤكد على بعض المجالات الحيوية أكثر من هذا الأخير. و **من جهة أخرى فإن نموذج إعادة هندسة العمليات التجارية** هو بالتأكيد ضد فلسفة كيزن **kaizen** و تحديدا فكرته عن " التحسن المستمر " التي تدعم شعار التسيير العمومي الجديد " **لندع المسيرين يسرون** " ، في حين أن أوزبورن و غايلبر هما الأكثر غموضا و ضبابية فيما يتعلق بكيفية إحداث تغيير و تجديد سريع<sup>3</sup> .

وعلى الرغم من أن هذه النماذج الثلاث أرادت الخروج عن "النماذج التقليدية القائمة" ، فإن العديد من المفكرين و الباحثين الآخرين يقولون بأنها ليست جديدة تماما . فمؤج إعادة الهيكلة مثلا لديه صلة مع المنهجية التاييلورية **Taylorist** و إن كان البعض يرى أنها "ما بعد فوردية" " **post-Fordist** " في أهدافها<sup>4</sup> .

## المبحث الثاني : التسيير العمومي الجديد كنموذج للإصلاح الإداري .

### المطلب الأول : نشأة و مفهوم التسيير العمومي الجديد

لقد تزايدت مشاريع الإصلاح الإداري في سنوات السبعينات ما دفع بالحكومات و المنظمات إلى إحداث تغيير جذري في سياستها بحثا عن فعالية أكبر في مجال تقديم الخدمات العمومية التي تميزت بالضعف في الأداء و غياب الفعالية في التقديم و ارتباطها بالممارسات الإحتكارية ، حيث تقدم الخدمة العمومية من قبل هيئات غير هادفة للربح تنشط في محيط قانوني منضبط يحدد بشكل دقيق مهام كل هيئة و كيفية تمويلها ، وهو ما يجعل هامش الحرية لدى المسير العمومي أقل بكثير مما هي عليه في القطاع الخاص ما يقيد في غالب الأمر ظاهرة الإبداع و التجديد ، و بعبارة أخرى فإن إرتباط ثقافة الهيئة العمومية بصرامة و بيروقراطية الإطار القانوني ينعكس سلبا على أنماط الأداء و التسيير فيها<sup>5</sup> .

<sup>1</sup> يعتقد أوزبورن و غايلبر ، أن المديرين والعاملين يتسبون في نسبة صغيرة فقط من المشاكل في المنظمات (15 في المائة) ، والباقي هي عوامل "النظام" system factor's Hood, Christopher, **Exploring Variations in Public Reform of the 1980s**. In Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry and Theo A.J. Toonen, eds. **Civil Service Systems in Comparative Perspective**, Bloomington, Indiana University Press , 1996, 268-287.

<sup>2</sup> ROMEO B. OCAMPO , " **Models of Public Administration Reform: "New Public Management (NPM)"** , **ASIAN REVIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION** , College of Public Administration , University of the Philippines, p250 . from : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/EROPA/UNPAN001431.pdf>

<sup>3</sup> Ibid,p251.

<sup>4</sup> Hood, Christopher, " **Exploring Variations in Public Reform of the 1980s** " , OP.CIT,p268.

<sup>5</sup> C. FAVOREU, " **Réflexions Sur les Fondements de la Stratégie et du Management Stratégique en Milieux Public** " , [www.strategie-aims.com/monrael/favoreu.pdf](http://www.strategie-aims.com/monrael/favoreu.pdf) , consulté le 24/09/2011.



مجل هذه الظروف صاحبها تغييرات كبيرة في السياسة و الإقتصاد و المجتمع لدرجة جعلت الحكومات نفسها تتحدى التقاليد الإدارية التقليدية ، مدعمة بمطالب شعبية بضرورة إستحداث برامج فعالة لا تستهدف عائدات ضرائب مفرطة ، في ظل إقتصاديات متكيفة تدعمها وكالات عامة متفطنة و ذكية . و هو ما يؤكد معظم المؤيدين و المدافعين عن التسيير العمومي الجديد الذين يرون في هذا الأخير ثورة عالمية لصالح الأشكال ما بعد البيروقراطية للحكم " Post-bureaucratic forms of government " <sup>1</sup> . و لعل التسيير العمومي الجديد على الرغم من جاذبيته الهائلة إلا أنه يختلف في نواح كثيرة عن الإدارة التقليدية (الجدول رقم 03 يوضح ذلك ) ، فبعد أن فشلت هذه الأخيرة في أن تدرك بعض القوى البيئية الحيوية ، ظهرت استجابة التسيير العمومي الجديد مدعمة بالعديد من الظروف و القوى لعل أبرزها :

- كبر حجم و تكلفة القطاع العام وضع ضغوطا باتجاه خفض البرامج و زيادة الكفاءة .
- الابتكارات التكنولوجية الهائلة على مر السنين ، ولا سيما في تطوير تكنولوجيا المعلومات.
- العولمة الإقتصادية و زيادة المنافسة.
- بروز الحاجة تحرير القطاع الاقتصادي الذي بات يفرض عبئا ثقيلا على خزانة الدولة نتيجة وسوء الإدارة
- عدم الكفاءة والفساد في إدارة الموارد المتاحة و إلى غير ذلك من التخبط البيروقراطي .
- في ظل عالم تنافسي ، الناس صاروا يطالبون بالمزيد من الجودة في السلع و الخدمات.

و بالتالي يمكن القول أن التسيير العمومي الجديد يمثل نقدا للنموذج التقليدي للإدارة العامة ، و الذي يستند إلى الدولة البيروقراطية و الفشل العام للحكومة <sup>2</sup> .

### الجدول رقم 03 : مقارنة إصلاحات التسيير العمومي الجديد بالإدارة العامة التقليدية .

العناصر	الإدارة العامة التقليدية	التسيير العمومي الجديد
تنظيم الحكومة	للخدمات المقدمة أساس موحد تعمل بوصفها وحدة واحدة مجتمعة	تفكيك الإدارة التقليدية إلى هياكل شبه مستقلة الوحدات
مراقبة التنظيمات العامة	التحكم في المقر الرئيسي من خلال تسلسل هرمي	التدريب العملي على الإدارة المهنية مع بيان واضح الأهداف و قياس الأداء
تدابير مراقبة الإنتاج	السيطرة على المدخلات و الإجراءات	مراقبة الإنتاج بدلا من الإجراءات
ممارسات الإدارة	نموذج إجراءات قياسية في كامل أجزاء الإدارة	إستعمال أسلوب إدارة القطاع الخاص
الانضباط في استخدام الموارد	عمليات متوقعة و مؤهلات سياسية	التحقق من الموارد المطلوبة و إنجاز الكثير بإمكانات قليلة ( تحقيق الكثير بالقليل )

المصدر :

MOHAMMAD EHSAN and FARZANA NAZ , **Origin, ideas , practice of new public management : lessons for developing contries** , CDRB publication , Asian Affairs, Vol. 25, No. 3, July-September, 2003,p33.

<sup>1</sup> Kumara, M. H. A.S. & Handapangoda , op.cit, pp 80-81.

<sup>2</sup> Ibid , p80.

ميدانيا ، إرتبط مفهوم التسيير العمومي الجديد بمشاريع إصلاح الإدارة في بعض الدول الأنجلوساكسونية (بريطانيا نيوزلندا خاصة ..إلخ) و ذلك في بداية الثمانينات ، و يعود مصطلح التسيير العمومي الجديد إلى الباحث كريستوفر هود Christopher Hood سنة 1990 ، ليم بعدها تعميم التسمية السابقة الذكر على جل المشاريع في الدول الغربية و دول آسيا و أمريكا اللاتينية أين أصبح التسيير العمومي الجديد هو المرجعية لكل الحكومات المركزية و الهيئات المحلية فيما يتعلق بإدخال أي تغيرات على مرافق الدولة أو إصلاحها . و مع بداية الألفية الثالثة أصبح من الممكن الحديث عن تجارب يمكن تقييمها و إستخلاص دروس فيما يتعلق بالإصلاحات الإدارية<sup>1</sup>.

أما عن أسباب ظهور إصلاحات التسيير العمومي الجديد بعد سيطرة أطر و مبادئ التسيير العمومي التقليدي على أجهزة الإدارة العامة ، فيمكن إرجاعها إلى الآتي<sup>2</sup> :

1- تطبيق الأفكار الليبرالية و ثورة المحافظين في بريطانيا حيث أنه :

- من وجهة نظر إيدولوجية فإن العديد من الإقتصاديين تبنو مقولة " دعه يعمل دعه يمر " المخالفة للفكر الكينزي التدخلية.
- الثورة المحافظة بقيادة السيدة مارغرت تاتشر و التي تعتمد على مبادئ الإقتصاد السياسي الجديد المتمركز أساسا على ثلاث نظريات أساسية<sup>3</sup> :

- ❖ نظرية الإختيار العمومي .
- ❖ نظرية علاقات المعاملة .
- ❖ نظرية نفقات الإتفاق .

2- تحول النموذج الإرشادي " **Le paradigme** " للدراسات في مجال الإدارة العامة ، حيث تحول من نموذج إرشادي بيروقراطي كلاسيكي مرتكز على التحسين عن طريق إدارة عامة موضوعية كمرکز للأمة إلى نموذج إرشادي ما بعد بيروقراطي " **Post-bureacratique** " موجه نحو التسيير أكثر منه نحو الإدارة ، مرتكز حول الإقتصاد السياسي الجديد و مراجعة العلاقة بين الدولة و السوق<sup>4</sup> .

3- تحول و تطور علاقات القوى على المستوى العالمي سواء كان ذلك على المستوى الداخلي الذي يخص الإدارات العمومية في حد ذاتها ، أو على المستوى الخارجي .

<sup>1</sup> C. POLLIT , G. BOUKAERTt, Op.Cit , p 23.

<sup>2</sup> مراد بن سعيد ، **العقلانية التسييرية في الإدارة الجزائرية** ، مذكرة ماجستير غير منشورة ، تخصص تنظيمات سياسية و إدارية ، كلية الحقوق ، قسم العلوم السياسية ، جامعة باتنة ، 2003 ، ص 68.

<sup>3</sup> David Giauque, " **Science et management public ou l'histoire d'une relation ambige , le cas de la nouvelle gestion publique** " ، **Ethique publique** , volume4,N°1,Avril,2002,pp 47-49

<sup>4</sup> Michel ST- GERMAIN , " **Une conséquence de la nouvelle gestion publique : L'émergence d'une pensé comptable en éducation** " , **Origines et incidences des nouveaux rapports de force dans la gestion de l'éducation et francophonie** , Vol XXIX, Canada 2001,



و عن تعريف التسيير العمومي الجديد يعرفه المعجم السويسري للسياسة الاجتماعية **Dictionnaire Suisse de politique Sociale** بأنه : "إتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية تعود أولى معالم ظهوره إلى بداية التسعينات في الدول الأنجلوسكسونية ، و إنتشر لاحقا في معظم دول منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية . و على عكس التسيير العمومي التقليدي الذي يستمد مبادئه من العلوم الإدارية و القانونية فإن أفكار و معالم التسيير العمومي الجديد مستوحاة من العلوم الإقتصادية و من سياسات التسيير في القطاع الخاص ، و من أهم أسباب ظهور هذا النوع الرغبة في تحسين و معالجة الإختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي ، و التي من بينها البيروقراطية و محاولة الارتقاء بالإدارة العامة إلى مستوى الكفاءة و الفعالية"<sup>1</sup>.

و قد تبنت جل الكتابات الأخيرة لعلماء الإدارة العامة و خاصة كتابات الأستاذين أوزبرن و غايلبر Osborne T, Gaebler مفهوم التسيير العمومي الجديد بصورة أو بأخرى ، ما ساهم في تكوين مفاهيم تختلف من الناحية العملية رغم تشابهها من الناحية الإيديولوجية و الإرشادية " Paradigmatique " . ففي أواخر الثمانينات ، عرف غارسون و أوفرمان **Garson and Overman** التسيير العمومي الجديد على أنه : " دراسة الجوانب المتعددة التخصصات للإدارة العامة ... و مزيج من التخطيط و التنظيم و السيطرة على وظائف الإدارة مع الإدارة المالية و البشرية و المادية و المعلومات و الموارد الأساسية"<sup>2</sup>.

و في وقت لاحق في منتصف 1990 ، عرفه بورينس Borins على أنه : " مفهوم معياري للإدارة العامة يتكون من عدة عناصر مترابطة : توفير خدمات بجودة عالية تمتاز بكونها ذات قيمة لدى المواطنين و زيادة إستقلالية المديرين العموميين ؛ و مكافأة المنظمة و الأفراد على أساس تلبية الأداء للأهداف المطلوبة ، إلى جانب إتاحة التكنولوجيا اللازمة للمديرين لتحقيق أداء أفضل و و تقدير فضل و أهمية المنافسة و الحفاظ على موقف منفتح الذهن حول الأغراض العامة التي ينبغي أن يؤديها القطاع الخاص بدل القطاع العام"<sup>3</sup>.

في المقابل يرى إيفان بيستكو Yvan Pesqueux في مقاله حول **« Le « nouveau management public » ou (New Public Management)** بأن مشروع التسيير العمومي الجديد هو غرس "روح المبادرة" في جهاز الدولة من خلال إدخال منطق السوق في آفاقه ، والتظاهر بأن المنافسة التي يستشهد بها دائما على أنها أساس كفاءة السوق من شأنها أن تحل محل مبدأ سياسي<sup>4</sup>.

و لعل هذا التعريف يحمل في طياته إعترافا بأن الدولة عموما لم تعد صاحب الوحيد للشرعية السياسية ، على الأقل بسبب وجود **"Supra-nationalité d'organisations internationales"** إلى جانب وجود كيانات مثل المنظمات غير الحكومية **"les ONG"** التي تشارك في تنفيذ "الصالح العام" ، و هذا الأمر يضع المواطنين في صميم العمل العام و بالتالي التحول من دولة الرفاه **"l'Etat-providence"** إلى الدولة التنظيمية **"L'Etat régulateur"**<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> "Dictionnaire Suisse de Politique Sociale" , ([www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicopoddo/show.cfm?d=530](http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicopoddo/show.cfm?d=530)) consulté le 07/02/2011.

<sup>2</sup> Garson, G. D. and E. S. Overman, **Public Management Research in the United States**, New York, Prager,1983,p275.

<sup>3</sup> MOHAMMAD EHSAN and FARZANA NAZ , "Origin, ideas , practice of new public management : lessons for developing contries, Asian Affairs", CDRB publication, Vol. 25, No. 3, July-September, 2003,p31

<sup>4</sup> Yvon PESQUEUX , **Le « nouveau management public » (ou New Public Management)**, 22 Aug 2010,p 80.

<sup>5</sup> Ibid.

على النقيض من ذلك يرى كل من **Kumara, M. H. A.S. & Handapangoda** أن التسيير العمومي الجديد يمثل نقدا للنموذج التقليدي للإدارة العامة التي تستند إلى الدولة البيروقراطية ، و التي أدى الفشل العام للحكومة فيها إلى موجة من الإصلاحات مست القطاع العام صارت تدعى بـ " التسيير العمومي الجديد " . و بالتالي فإن هذا الأخير يشير إلى التركيز على الإدارة و ليس السياسة ، و على تقييم الأداء و الكفاءة و على تصنيف البيروقراطيين العموميين في وكالات تتعامل مع بعضها البعض على أساس دفع و تحفيز المستخدمين ، إستخدام شبه الأسواق ، و التعاقد الخارجي لتعزيز المنافسة إلى جانب خفض التكاليف في ظل نمط إدارة يؤكد على أمور مثل أهداف الإنتاج و عقود الأجل المحددة و الحوافز النقدية و حرية التسيير<sup>1</sup> .

من جهة أخرى ، فإن مفهوم أو مصطلح التسيير العمومي الجديد يعبر حسب العديد من الكتاب و الباحثين عن إختزال لمجموعة واسعة من المذاهب الإدارية<sup>2</sup> التي سيطرت على جدول أعمال إصلاح الإدارات العامة في معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية من أواخر السبعينات ، بحيث تشمل على مختلف التغيرات الهيكلية والتنظيمية والإدارية الحاصلة على مستوى الخدمات العامة لهذه البلدان على حد تعبير بوليت . وقد تم تعريف التسيير العمومي الجديد بأنه الرؤية ، والإيديولوجية التي اقترضت مجموعة من أساليب وتقنيات الإدارة الخاصة بالقطاع الخاص<sup>3</sup> . بالتالي بات ينظر للتسيير العمومي الجديد كمرجعية للفكر الإداري، أو كنظام للفكر الإيديولوجي على أساس الأفكار المتولدة في القطاع الخاص و المستوردة إلى القطاع العام .

كما أن التسيير العمومي الجديد ينقل التركيز من الإدارة العامة التقليدية إلى إدارة عامة جديدة قائمة على مفهوم الدولة المسيرة "The Managerial State" ، فهو بذلك يدفع الدولة نحو التسيير - **Managerialism** - و تجاوز النموذج التقليدي للتنظيم وتقديم الخدمات العامة ، القائم على أساس مبادئ التسلسل الهرمي البيروقراطي ، والتخطيط ، المركزية ، والسيطرة المباشرة و الاكتفاء الذاتي ، و استبداله بنمط جديد لإدارة الخدمة العامة استنادا إلى السوق<sup>4</sup> .

و إن كان واضحا أن هناك العديد من أوجه التشابه والتداخل ، فإن من المهم أيضا التأكيد على الاختلاف في الطريقة التي يفهم بها التسيير العمومي الجديد إذ ينظر إليه البعض على أساس كونه مجموعة من الأفكار في حين يرى يركز البعض الآخر على مجموع الممارسات التي أفضت إليها هذه الأفكار.

### المطلب الثاني : مضامين التسيير العمومي الجديد كنموذج للإصلاح الإداري .

سنحاول من خلال هذا المطلب تحديد أبرز مضامين التسيير العمومي الجديد باعتباره نموذجا عمليا للإصلاح الإداري ، مع الإشارة إلى ضرورة التمييز بين الإصلاح الإداري و التسيير العمومي الجديد (NPM) . فالإصلاح الإداري يمثل جملة التدخلات الرامية إلى تحقيق أهداف معينة ، في حين أن التسيير العمومي الجديد هو استخدام نمط معين في الإدارة للتأثير في أهداف الإصلاح و تعزيز الكفاءة والفعالية في الإدارة العامة . و إن كان واضحا أن هناك العديد من أوجه التشابه والتداخل ، فإن من المهم أيضا التأكيد على الاختلاف في الطريقة التي يفهم بها التسيير العمومي الجديد إذ ينظر إليه البعض على أساس كونه مجموعة من الأفكار في حين يرى يركز البعض الآخر على مجموع الممارسات التي أفضت إليها هذه الأفكار.

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> JEROEN MAESSCHALCK , **THE IMPACT OF NEW PUBLIC MANAGEMENT REFORMS ON PUBLIC SERVANTS' ETHICS:TOWARDS A THEORY** , *Public Administration* , Blackwell Publishing Ltd , USA, Vol. 82 No. 2, 2004,p 466..

<sup>3</sup> Armenia ANDRONICEANU , **New Public Management, a Key Paradigm for Reforming Public Management in Romanian Administration**, *Academy of Economic Studies, Bucharest* , 8/2007,p154.

<sup>4</sup> Ibid , p155.

-1 التسيير العمومي الجديد كجموعة أفكار : NPM as Set of Ideas

لعل القسم الأكبر من الحديث عن مفهوم التسيير العمومي الجديد سيكون منصبا حول ما أثاره هذا المفهوم من نقاش أثرى حقل الإدارة العامة ، و هو النقاش الذي فاق في مضمونه النقاش حول ما خلفه المفهوم على مستوى الممارسة الفعلية.

يصور التسيير العمومي الجديد كجموعة من الأفكار التي تشكل في مجموعها النموذج المهيمن في ضبط الإدارة العامة ، خاصة و أنه أصبح شعارا في معظم بلدان العالم<sup>1</sup>. يحمل في طياته العديد من الدلالات كالامركزية ، اللابروقرراطية ، التوجه نحو السوق ، التعاقد الخارجي ، التخصص ، إدارة الأداء ... إلى غير ذلك من الدلالات التي تقف على النقيض من النموذج التقليدي للإدارة ، هذا الأخير الذي يجسد الدور المهيمن للحكومة في توفير الخدمات والبنية الهرمية المركزية للتنظيم<sup>2</sup>.

و يتأسس التسيير العمومي الجديد على خلفية الاختيار العام والاختيار الرشيد العقلاني ، كما يسعى من خلال العديد من العناصر و المناهج إلى توفير آلية أكثر كفاءة لتقديم السلع والخدمات ورفع مستويات الأداء الحكومية<sup>3</sup>. كما يقوم إلى حد كبير على أساس الافتراض بأن منظمات القطاع العام بحاجة إلى أن تتعلم من القطاع الخاص وخاصة الشركات . لتكون أكثر كفاءة في حال ما إذا لم ينظر للفرق بين القطاع العام و الخاص على أنه عقبة<sup>4</sup>.

من حيث المفاهيم يرتكز التسيير العمومي الجديد على مفهومين رئيسيين هما : السوق وإدارتها ؛ السوق تعني المنافسة هذه الأخيرة التي تجبر الشركات في القطاع الخاص على البحث المستمر عن أفضل المنتجات والخدمات لأنها إذا لم تحسن منتجاتها ، فإن ذلك سيقتضي على حظوظها في البقاء .

و في المقابل ، فإن مؤسسات القطاع العام في وضعية إحتكار ، وبالتالي لم يكن لديها محرك و دافع مشابه لإدخال تحسينات مستمرة لأنه ليس هناك أي ضغوط تنافسية للبحث عن الفعالية أو تحسين الخدمات ، بالتالي ستكون الإدارة دون المستوى الأمثل . و لتصحيح هذا الوضع يقترح التسيير العمومي الجديد عددا من الأساليب و الممارسات لتكون مؤسسات القطاع العام أكثر تنافسية .

أما عن إدارة هذه السوق ، يجب التأكيد في البداية على أن هذه الإدارة يجب أن تركز على خلق نشاط متميز يجمع بين الموارد البشرية والتكنولوجيا بهدف تحقيق النتائج المرجوة ، و الوصول إلى تأكيد الافتراض القائل بأن الإدارة هي الطريقة المهنية في التعامل مع مشاكل التنظيم والتخصيص الأمثل للموارد إستنادا إلى المعرفة العلمية حول كيفية التعامل مع مثل هذه المشاكل بطريقة أكثر عقلانية وفعالية . و وفقا لأيديولوجية التسيير العمومي الجديد ، فإن الإدارة العامة تحتاج الى مزيد من المهنية ، فعلى الرغم من أن للسياسيين الدور الشرعي والمسؤول عن تحقيق أهداف مؤسسات القطاع العام ، فإن التنفيذ ينبغي أن يكون محصورا أكثر في المديرين الفنيين .

<sup>1</sup> MOHAMMAD EHSAN and FARZANA NAZ, op.cit , p 31 .

<sup>2</sup> Leslie A. Pal , " **Inversions without End: The OECD and Global Public Management Reform** " , Paper presented at the OECD and Global Governance Workshop, School of Public Policy and Administration , Carleton University, Ottawa, Canada, January 19-20, 2007 ,p4.

<sup>3</sup> Kelly, Rita Mae, " **An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management** ", Public Administration Review ,1998, Volume 58, No. 3, p201.

<sup>4</sup> MOHAMMAD EHSAN and FARZANA NAZ , op.cit , p33.

في هذا الإطار قدم العديد من المختصين و الباحثين في حقل الإدارة العامة مجموعة من الأفكار التي تشكل في مجموعها مبادئ التسيير العمومي الجديد . فكريستوفر هود - في مقالته الصادرة عام 1991 بعنوان " الإدارة العامة لجميع الفصول" <sup>1</sup> - ، قدم مجموعة من الأفكار التي من شأنها أن تقود إلى مهنية أكبر في القطاع العام كآتي :

1- التدريب العملي على إدارة محترفة للمؤسسات العامة ، ومن المتوقع أن تسهم هذه الفكرة في تحقيق أكبر قدر من المساءلة في الإدارة .

2- معايير وتدابير أداء واضحة ، أي وضع تعريف جيد لأهداف الأداء (ما يعرف باسم مؤشرات الأداء)، ومن المتوقع أيضا أن هذا من شأنه تعزيز الكفاءة وضمان المساءلة .

3- زيادة التركيز على ضوابط الإنتاج ، أي توجيه الموارد إلى المناطق وفقا لقياس الأداء ، نظرا للحاجة إلى تأكيد النتائج بدلا من الإجراءات .

4- التحول إلى تصنيف الوحدات في القطاع العام ، أي تفنيت الوحدات الكبيرة وتمويلها بشكل منفصل .

5- التحول إلى زيادة المنافسة في القطاع العام ، أي الانتقال إلى إجراءات مثل مدة العقود والمناقصات العامة ، مع التركيز دائما على التنافس كأساس و مفتاح لخفض التكاليف وتحسين مستويات الأداء .

6- الضغط على القطاع الخاص في أنماط الممارسة الإدارية ، أي تجاهل نمط البيروقراطية العسكرية\* بحيث يجب أن يكون هناك مزيد من المرونة في التعيين والمكافآت .

7- الضغط نحو المزيد من الانضباط والبخل في استخدام الموارد في القطاع العام ، الأمر الذي يعني خفض التكاليف المباشرة ، زيادة العمالة ، الانضباط ، مقاومة مطالب النقابات ، والحد من الامتثال لتكاليف الأعمال .

من جهتها فإن أوزبورن وغايلبر (1991/1992) من خلال كتابها " إعادة اختراع الحكومة " يشددان على إدخال روح المؤسسة كمبدأ أساسي للتسيير العمومي الجديد من خلال مجموعة مفاهيم و مقترحات مثل البحث عن الأداء ، تقييم النتائج ، تمييط العمليات ، تقييم المتعاملين ، خلق ميكانيزم للتحفيز و تطوير الرقابة . وقد وضعوا لذلك المبادئ التالية :

1- إضفاء مبادئ التنافسية على القطاع العام وهو ما يؤدي بالضرورة إلى إعطاء أكثر فعالية لهذا القطاع و يسمح بالتجديد و تطوير و تأهيل الخدمة العمومية و رضا المرتفقين بها .

2- تدعيم رقابة التسيير .

3- تقييم كفاءة الوكالات أو الهيئات بالتركيز على النتائج بدلا من الإهتمام بالموارد - الرقابة القبلية - ، و يبرر Osborne « and Geabler هذا المبدأ بإعتقاد فكرة أن " كل ما هو قابل للقياس يجب أن ينجز وفق ما هو مسطر " ، و يعرض الباحثان في هذا الصدد مجموعة من التساؤلات التي تبرر هذا المبدأ :

● إذا لم نستطع قياس النتائج، لن نستطيع تشخيص النجاح أو الفشل.

● إذا لم نتأكد من النجاح، لا نستطيع تقديره.

<sup>1</sup> CHRISTOPHER HOOD, "A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASON?", *Public Administration*, Royal Institute of Public Administration, Vol 60, spring 1991, p45.

- إذا لم تقدر النجاح، يجب أن تقدر و لو بصورة إحتالية الفشل.
- إذا لم نستطع لمس النجاح لا نستطيع الإستفادة منه.
- إذا لم نستطع تقدير الفشل لا نستطيع تحديد الإنحراف و معالجته.
- إذا لم نبرهن على بلوغ النتائج، لا نستطيع كسب دعم الزبون أو المرتفق .

4- يجب أن تسعى الحكومات أو الهيئات العمومية إلى تحقيق مهمتها و أهدافها من خلال تحقيق رفاهية المواطن أو الزبون بفاعلية و كفاءة بدلا من إرتباطها بصرامة و بيروقراطية الإطار القانوني و اللوائح التنظيمية .

5- ضرورة تغيير نظرة الإدارة او الهيئة للمرتفق، إذ يجب أن تصبح هذه الأخيرة شبيهة إلى حد ما بفكرة الزبون أولا و أخيرا في التنظيمات الهادفة للربح ، و هو ما يفرض جعل هذا الأخير أساسا في عملية تصميم وأداء الخدمة و ذلك بمراعاة إحتياجاته و تطلعاته و خياراته خلافا لعملية التسيير البيروقراطي .

6- أن تكون لهذه الهيئات أو الحكومات إستعدادات سابقة لمواجهة و حل الصعوبات أو المشاكل قبل ظهورها .

7- يجب أن تسعى الهيئات الحكومية و العمومية و بصورة فعالة إلى تعظيم أرباحها الإقتصادية و البحث عن موارد جديدة بدلا من الإكتفاء بعملية تسيير إنفاق الموارد

8- إعتقاد مبدأ المشاركة في التسيير و التخلي عن المركزية ، و هذا نوع من التسيير له العديد من المزايا إذ يتضمن مرونة الإستجابة للتغيرات المفاجئة للمحيط و من ثم للزبائن ( المرتفقين ) ، ظف إلى ذلك الكفاءة و الفعالية و التجديد في مستوى التسيير .

9- إعتقاد ميكانيزم السوق عوضا عن التسيير البيروقراطي .

10- يجب أن تهتم و تركز الحكومات في مجال التسيير العمومي الجديد ليس فقط على عرض الخدمات العامة ، و إنما على قدراتها و طاقاتها في تقديم الحوافز و المساهمة في جميع القطاعات.

في نفس الوقت يقر الباحثان بصعوبة تسيير الهيئات العمومية و الحكومية تبعا لأسلوب تسيير منظمات القطاع الخاص بإعتبار أنهما لا يقومان على نفس الأهداف ، فبالنسبة للقطاع الخاص فهو يهدف إلى تحقيق الأرباح المالية بصفة أساسية حيث أن التمويل مصدره الصفقات المالية القائمة على الأرباح ؛ أما بالنسبة للحكومات فمصدر التمويل هو الضرائب و الرسوم المفروضة على المرتفقين ، كما يرى الباحثان أن التسيير العمومي الجديد يعطي منهاجاً جديداً للحكومات أو هيئات القطاع العام و هو تقديم خدمات ذات جودة بنفس التكاليف<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> David Y. Miller and William N. Dunn , "A CRITICAL THEORY OF NEW PUBLIC MANAGEMENT" ,

Graduate School of Public and International Affairs and Macedonia , Center for Public Policy and Management University , Pittsburgh, 2006 ,pp4-7.

و حسب 1990 Aucoin و 1998 Bale and Dale فإن مفهوم التسيير العمومي الجديد يتمحور حول إفتراض أن النشاطات التسييرية المتميزة ، يمكن تطبيقها على القطاع العام ، كما تم تطبيقها في القطاع الخاص ، وأنه يشمل عدد من العناصر هي<sup>1</sup> :

1- إعتاد أسلوب إدارة القطاع الخاص في القطاع العام ؛

2- التركيز على الكفاءة ؛

3- حركة مستمرة من بعيدا عن ضوابط المدخلات ، والقواعد ، والإجراءات نحو قياس الناتج وأهداف الأداء ؛

4- هناك تفضيل للملكية الخاصة ، وتقديم طعن ، والتعاقد الخارجي من أصل الخدمات العامة ؛

5- تفويض الرقابة الإدارية مع تحسن آليات الرصد و الإبلاغ .

ووفقا للجنة الإدارة العامة لمنظمة التعاون والتنمية و كما لخصها ماثياسن **Mathiasen** ، يهدف التسيير العمومي الجديد

إلى تعزيز ثقافة موجهة نحو الأداء في قطاع عام أقل مركزية يتميز بـ<sup>2</sup> :

1- التركيز على النتائج من حيث الكفاءة والفعالية والجودة في الخدمة ؛

2- استبدال المركزية العالية والهياكل الهرمية ، بيئات تسيير لامركزية حيث اتخاذ القرارات بشأن تخصيص الموارد

وتقديم الخدمات تصنع عند نقطة التسليم ، والتي توفر مجالا لردود الفعل من العملاء ومجموعات المصالح الأخرى ؛

3- المرونة اللازمة لاستكشاف بدائل لتوفير الوسائل العامة والتنظيم الذي ربما يثمر نتائج سياسة أكثر فعالية من حيث

التكلفة ؛

4- توفير مزيد من التركيز على الكفاءة في الخدمات مباشرة من قبل القطاع العام ، التي تنطوي على وضع أهداف

الإنتاجية وخلق البيئات التنافسية داخل وبين مؤسسات القطاع العام ؛

5- تعزيز القدرات الاستراتيجية في مركز لتوجيه - قيادة - تطور الدولة والساح لها بالاستجابة للتغيرات الخارجية ،

والمصالح المختلفة تلقائيا ، بمرونة ، وبأقل تكلفة .

**C. Pollit 1993-1995** ؛ إن السيات الأساسية للتسيير العمومي حسب **Pollit** تتمحور حول لا مركزية تسيير

الوحدات و الهيئات الإدارية ، و إعتاد مبدأ المنافسة بين القطاع الخاص و الوكالات العمومية التابعة للدولة لضمان أكثر فعالية

في الأداء و توفير العديد من الخيارات للمواطن ( الزبون) .<sup>3</sup> و يقدم إيفان **Evans** - 1997- العوامل الأساسية لمساهمات

بوليت **Pollit** ، و التي تعتبر حسب رأيه مبادئ تقليدية و مستوحاة غالبا من مبادئ التسيير و يبرز هذه المبادئ في ما

يلي<sup>4</sup> :

1- تخفيض التكاليف و بلوغ الحد الأقصى من النتائج و الأهداف وفقا لنماذج كمية .

<sup>1</sup> Kempe Ronald Hope , " The new public management: context and practice in Africa " , International Public Management

Journal ,N°4, 2001, p 120.

<sup>2</sup> Ibid .pp 120-121.

<sup>3</sup> C. POLLIT , G. BOUKAERT, Op.Cit , PP 6-9.

<sup>4</sup> بن عيسى ليل ، أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي دراسة حالة: جامعة محمد خيضر - بسكرة - ، مذكرة ماجستير في علوم التسيير ، تخصص تسيير عمومي ، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير ، قسم علوم التسيير ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2005-2006 ، ص 53 أنظر أيضا :

Binod Atreya , Anona Armstrong , " A Review of the criticisms and the future of new public: management " , working paper series ,School of Management ,Victoria University ,7/2002,pp 5-6



- 2- تحويل أنشطة الهيئات العمومية و مسؤوليات تسييرها إلى وكالات جديدة شبه حكومية وتبني التعامل بالعقد و الصفقة أو أشباه الصفقات .
- 3- لا مركزية السلطة داخل الوكالات العمومية ، و التدرج الأفقي لها و اعتماد الإدارة و التنظيم الذاتي لفرق العمل .
- 4- تبني مبدأ ( مصطلح ) الممون – الزبون Pourvoyeurs – Clients
- 5- محاولة خلق مبدأ التنافسية داخل (بين) المنظمات العامة و الوكالات للارتقاء بمستوى تقديم الخدمات العامة بإعتماد ميكانيزم الأسواق أو أشباه الأسواق .
- 6- وضع مؤشرات الكفاءة و إلزام المستخدمين بضرورة بلوغها .
- 7- تغيير طريقة التوظيف من التوظيف الدائم إلى التوظيف التعاقدى .
- 8- الإهتمام أكثر بمستوى الخدمات المقدمة للزبون أو المرتفق و محاولة تقديم خدمات أكثر جودة و نوعية .

1998 P. URIO ؛ تقوم مجموعة المبادئ التي قدمها "أوريو" على أساس توضيح أثر و أهمية وظيفة المسير في مجال التسيير العمومي الجديد، و هذه المبادئ هي<sup>1</sup> :

1- تقوم الفعالية الاقتصادية للمنظمات على اعتماد ميكانيزم السوق الذي يعتبر حسب Urio أفضل أسلوب لتعظيم الإنتاج و توزيع الثروات و الموارد.

2- الفصل بين القرارات الإستراتيجية و القرارات العملية و تدعيم الإتجاه نحو الخصوصية .

3- إن المبدأين السابقين يمثلان تقدما لمبدأ اللامركزية الذي يعتبر عاملا محفزا لموظفي القطاع العام على اعتبار أنه في ظل هذا المبدأ يتمتع هؤلاء بنوع من الذاتية و الحرية.

إن ما سبق ذكره من مبادئ يدعم فكرة توجيه أنشطة الإدارة العامة و أساليب تسييرها على أساس النتائج و إرضاء الزبائن عوضا عن بقاءها مرتبطة بالقيود و اللوائح التنظيمية و القانونية ، كما يرى Urio أن تطبيق هذه المبادئ يجب أن تحدد له سياسة إقتصادية منظمة فيما يخص المشاريع العمومية ، إذ لا يكفي الإعتماد على مداخل الجباية ، و هو ما يفرض إعطاء أهمية و أولوية للرقابة المالية و تعميم ظاهرة التشخيص و تقييم الأداء و ذلك بتحديد أتماط و معايير و مقاييس لتقييم الأداء .

إذن و حسب الكاتب ، فإن التسيير العمومي الجديد يقوم على ثلاثة مبادئ أساسية:

- اللامركزية و إعادة تنظيم الهياكل .

- رقابة مالية فعالة .

- مراقبة و تقييم الأداء .

<sup>1</sup> بن عيسى ليلي ، المرجع السابق ، ص 54 . قلا عن :

Frédéric VARONE et Christian DEVISCHER , "La nouvelle Gestion Publique En Action " , vol 11, N2,

[www.ripc.spri.ucl.ac.be/en/Resume/resu-/introduction.htm](http://www.ripc.spri.ucl.ac.be/en/Resume/resu-/introduction.htm) ,consulté le 11/05/2011.

من خلال مجموعة العناصر المقدمة بناء على مساهمات مختلف الباحثين ، نلاحظ أنها وإن كانت تختلف من حيث العدد و طريقة الترتيب ، إلا أنها تتفق في الكثير من المبادئ و هو ما انعكس على مختلف النماذج المقترحة و المعتمدة في مجال تطبيق التسيير العمومي الجديد . بالتالي و بالنظر للمكونات المختلفة يمكن أن نقترح وضع الأفكار في اثنين من الفروع الواسعة :

- الأفكار التي تركز على التحسينات الإدارية والتنظيمية وإعادة الهيكلة ، أي التسيير في القطاع العام . هذه المجموعة من الأفكار تميل إلى التأكيد على تفويض الإدارة أو اللامركزية ضمن الخدمات العامة .
- الأفكار التي تركز على الأسواق والمنافسة ، وينبغي أن نشير مع ذلك ، إلى أن هذه الأفكار تتداخل أثناء الممارسة . وينبغي لذلك النظر إليها على أنها سلسلة متصلة تجمع الكثير من المسيرين في نهاية واحدة . على سبيل المثال ، اللامركزية والتدريب العملي على الإدارة المهنية ، التعاقد الخارجي بحثا عن المزيد من التسويق والمنافسة . و عليه و كما لاحظ هود (1991) ، فإن هذين التوجهين الرئيسيين للتسيير العمومي الجديد يُفسران من خلال التزاوج بين مختلف الأفكار<sup>1</sup> .

## 2- التسيير العمومي الجديد كمجموعة من الممارسات :

أصبح مفهوم التسيير العمومي الجديد المرجع أو النموذج الذي تُستوحي منه جل مشاريع الإصلاح في الدول التي تعرف مرحلة إنتقالية نحو إقتصاد السوق . و تكرر هذا المفهوم في الممارسات الميدانية انطلاقا من تدعيم المنظمات الدولية التي تبنته و عملت على انتشاره ( البنك العالمي منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية ... إلخ ) ، كما كرسته تجارب بعض الدول التي عملت على تحسين مستوى الأداء في المنظمات العمومية من خلال إصلاح أنماط التسيير فيها و كذلك ترشيد استغلال مواردها ، عبر محاكاة قواعد تسيير المنظمات الإقتصادية الخاصة و آليات السوق<sup>2</sup> .

يمكن القول أن بريطانيا تحت حكم السيدة مارغريت تاتشر **Maregarette Thatcher** في سنوات الثمانينات من القرن العشرين ، كانت عاملا أساسيا في إعداد و صياغة - بطريقة إمبريقية - القواعد الأساسية للتسيير العمومي الجديد من خلال الإصلاحات التي شرعت فيها حكومتها و التي مست النقاط التالية كما يجدها بوليت **Pollitt.C**<sup>3</sup> :

1- إدخال ميكانيزم السوق أوسع في القطاع العام الذي لا يملك أن ينتقل إلى القطاع الخاص .

2- لا مركزية تنظيمية واسعة خاصة في عملية التسيير و إنتاج الخدمات .

3- إعطاء إهتمام أكبر للحاجة إلى تحسين الجودة .

4- التركيز على إعطاء أهمية أكبر لإحتياجات المستهلكين .

من جهته ، يرى مينوغ **Minogue** أن التسيير العمومي الجديد في سياق الممارسة يقوم على :

<sup>1</sup> Armenia ANDRONICEANU , Op.Cit ,p155.

<sup>2</sup> Jacques CHEVALIER, Luc ROUBAN, Op.cit , p 9.

<sup>3</sup> M.ST GERMAIN , Op.Cit , p13



1- **الخصخصة** ؛ و تعني نقل ملكية الشركات العامة و تحويلها إلى الخواص ، و هو ما حدث في المملكة المتحدة من خلال سعي حكومات المحافظين ( مارغريت تاتشر Margaret Thatcher وجون مييجور John Major في الفترة 1979- 1997 ) لخصخصة نطاق واسع من القطاعات و الشركات المملوكة للقطاع العام كالصناعات (مثل الصناعة التحويلية) ، والمرافق الرئيسية ( النفط والاتصالات السلكية و اللاسلكية ، الغاز والمياه والكهرباء والفحم )<sup>1</sup> .

2- **التعاقد واختبار السوق** ، و يشير إلى إجراءات تقييم تكاليف وفعالية المؤسسات العامة عن طريق الدعوة إلى التنافس بين مؤسسات القطاعين العام والخاص . ويعني ذلك - في المقابل - ، أن مقاولات خاصة سوف تتحمل المسؤولية بموجب عقد لتقديم خدمة عامة معينة خلال فترة محددة من الزمن . ففي المملكة المتحدة في ظل حكم تاتشر ، تم عرض العدد من الخدمات للمنافسة ، مثل جمع النفايات ، تنظيف الشوارع و المدارس ، خدمات المطاعم ، إدارة الترفيه وإدارة الإسكان . أما في نيوزيلندا ، فقد أصبحت ترتيبات التعاقد الخارجي هي الطريقة المستخدمة في كثير من الأحيان لتقديم الخدمات ، حيث غطى التعاقد الخارجي في عام 1994 ما يقارب خمسين في المائة من عملية تقديم الخدمات .

3- **إعادة هيكلة الخدمة المدنية** ؛ يشكل الأخذ بالمزيد من الوحدات التشغيلية المستقلة (الأجهزة التنفيذية) في البيروقراطية التقليدية بنية الخدمة العامة . ففي المملكة المتحدة ، تم إنشاء أجهزة تنفيذية تتحمل مسؤولية تنفيذ السياسة العامة في منطقة معينة ، مع منحها مزيدا من الحكم الذاتي .

4- تم تحديد المسؤوليات في خطة إستراتيجية من خلال اتفاق الإطار الذي يغطي فترة خمس سنوات . بالإضافة إلى ذلك ، تم تحديد خطط الأعمال المالية السنوية ، مع التأكيد على تحديد أهداف الخدمة ، الجودة ، قياس الأداء والمكافأة ، إضافة إلى وضع نظام لمراقبة أنشطة الإدارة و الرؤساء التنفيذيين<sup>2</sup> .

5- **نظم إدارة الأداء** ؛ تشرف على قياس و رصد أداء منظمات القطاع العام خاصة و أن قياس الأداء يتطلب مجموعات من مؤشرات الأداء التي تم تصميمها على أساس سياسة الأهداف . و لعل جوهر الفكرة يتركز على مكافأة أولئك الذين يقدمون أداءً جيدا و معاقبة المقصرين و الإشراف على تحديد الأهداف والوقوف على تحقيقها ، و إن كان تصميم أنظمة القياس أمرا صعبا نسبيا ، حيث هناك طرقاً مختلفة للقياس ، كما أن هناك صعوبة في تحديد معايير واضحة للجودة .

و قد أثبتت الأبحاث في المملكة المتحدة من خلال التقارير السنوية للوكالات التنفيذية أن عددا قليلا جدا من الوكالات توفر المعلومات المناسبة حول الأداء في تقاريرها السنوية ، هذه الأخيرة التي لم تكن تغطي نصف أهداف الوكالة وأهدافها من مؤشرات الأداء الرئيسية . و هو ما أكدته بوليت الذي لاحظ أن "تماسك المعلومات المتاحة منخفض بمعنى أن العلاقات بين أهداف البرنامج ، الأهداف التشغيلية و مؤشرات الأداء هي غامضة أو ناقصة بشكل جذري" . كما أشار بوليت إضافة إلى ذلك إلى مشاكل الأهداف موضع التنفيذ ، و تحديدا تأثير السياسيين على صياغة الأهداف طويلة الأجل ، إذ يرى بأنها غالبا ما تكون ناقصة وفق المنطق السياسي ، من منطلق كون السياسيين يريدون في كثير من الأحيان أن تكون الأهداف غامضة وغير واضحة ما يسهل حصولها على القبول مع التأكيد على صعوبة أن يبقى السياسيون بعيدا عن الإدارة ، لأنهم غالبا ما يرغبون بالتدخل في التفاصيل كلما شعروا بذلك .

<sup>1</sup> Michael Barzelay , " THE NEW PUBLIC MANAGEMENT " ,Improving Research and Policy Dialogue , University of California Press, Oxford, England , 2001,p2.  
<sup>2</sup> Ibid .

من خلال مجمل ما سبق عرضه يتضح أن التسيير العمومي الجديد "تسمية يصعب الإمساك بها" ، فهو يتعلق ثارة بالتحليل المنظم و تدبير سياسة التسيير العمومي ، ويتعلق ثارة أخرى بكونه باراديم بكامله لإصلاح المؤسسات الحكومية . ومع ذلك يتم تحديد خصائصه بشكل متباين، فيقدم أحيانا على أنه نقل للمذهب التسييري في قطاع الأعمال من خلال توجه قوي نحو خدمة الزبون، وفي أحيان أخرى ، ينظر إليه من زاوية الثقافة المنظمتية الداخلية . بينما تماثل بعض التصورات التسيير العمومي الجديد بمفاهيم معيارية مثلما فعل أوسوان (Aucoin) في مناقشته للمنظمة جيدة الأداء<sup>1</sup> .

و لعل التصور الأوسع و المتضمن في طياته مختلف التصورات السالفة الذكر هو ذلك الذي- ركزنا عليه من خلال عرضنا- و الذي يقارب التسيير العمومي الجديد على أنه ظاهرة من مستويين مستوى الأفكار أو المواضيع الكبرى ؛ و المستوى التحتي المتعلق بالترجمة العملية لهذه الأفكار . فكان في المستوى الأول نظرية للتغير في التسيير ، قوية البناء و شديدة الانسجام مؤسسة على استيراد مفاهيم من الممارسة التسييرية في القطاع الخاص المعاصر و النظرية المتأثرة بالإختيار العام ، فيما إرتكز في المستوى العملي على مواضيع أساسية هي :

➤ **التفكيك Disaggregation** ؛ أي عملية تفكيك الهيراركيات الكبيرة للقطاع العام بنفس الطريقة التي تحولت بها الشركات الكبرى من الشكل الموحد U إلى الشكل المتعدد أو الشكل M (الشركات المتعددة) ؛ إيجاد هيراركيات أكثر اتساعا و أكثر تسطيحا ؛ وتعديل نظم المعلومات والتسيير لتسهيل هذا الشكل المختلف من التحكم ؛ وهو ما انعكس على القطاع العام من خلال مرونة قوية في الممارسات السابقة للحكومات في مجالات الأفراد و تكنولوجيا المعلومات، والتحصيل، ووظائف أخرى. إضافة إلى بناء نظم المعلومات التسييرية المطلوبة لدعم الممارسات المختلفة.

➤ **المنافسة Competition** ؛ إدخال الفصل بين المشتري و الممون إلى الهياكل العمومية، إضافة إلى السماح لأشكال مختلفة من التوصيل لأن تتطور إلى جانب خلق منافسة أكبر بين الممومين المحتملين. و تمت زيادة النفع الداخلي من عمليات المنافسة في تخصيص الموارد (بدلا من صنع القرار الهيراركي) . فالمناطق المركزية لتوصيل الخدمة من قبل الإدارة العمومية و الدولة قد تفتت و تنوع بالتالي عارضوها .

➤ **التحفيز Incentivization** ؛ وتتضح في الابتعاد عن توريث المسيرين و طاقم الموظفين و مكافأة الأداء بتوسيع الخدمات العامة، و التركيز على الروح المهنية ، و الاتجاه نحو تأكيد أكبر للحوافز على الأداء المتميز .

تحت هذه التوجهات الثلاث الكبرى للتسيير العمومي الجديد ، يوجد حبل كامل من الابتكارات المميزة التي وسعت موجة التسيير العمومي الجديد و أبتت على صورته حية و متحركة\* . تغيرات قادها في المقام الأول تطبيق الأفكار الاقتصادية و

<sup>1</sup> Patrick Dunleavy( et al), "New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance" , Journal of Public Administration Research and Theory ,N° 16, UK, Oxford University Press , 2005, p 470 .

\* المتضمنات العملية للاتجاه نحو التفكيك :

الفصل بين المقدم و المستفيد؛ التوكيل Agencification؛ فصل نظم السياسة Decoupling policy systems؛ نمو الوكالات نصف الحكومية.؛ إخراج الوكالات المحلية الصغيرة؛؛ زيادة الصناعات المخصصة؛؛ التسيير القوي للمنظمة الواحدة على نمط الشركة؛؛ بزغ الطابع المهني De-professionalization؛؛ المنافسة من خلال المقارنة؛ قياس أداء متطور.؛ طاولات الجمعية لأداء الوكالة League tables of agency performance؛ المتضمنات العملية للمنافسة:

الأفكار الخاصة بإدارة الأعمال على المشاكل العملية للقطاع العام . لكن تطبيقها كان فقط حسب القدرة على تكييفها لتكون مقبولة في السياق العمومي (أي تدجينها إداريا و قانونيا) ، وهو المستوى الثاني للمقارنة . و لعل من الأسباب الأساسية الداعية إلى هذا المستوى الثاني من التغييرات كان وجود تناغمها مع حركة إصلاحية أوسع للحصول على انسجام أكبر من خلال ارتباطها بالأفكار المذكورة أعلاه<sup>1</sup>.

و عليه يمكن القول بأن التسيير العمومي الجديد هو فلسفة ومذهب وحركة تصف مجموعة من التغيرات و التحولات في طريقة تنظيم وتسيير القطاع العام و تتلخص خصائصه الأساسية في النقاط التالية<sup>2</sup> :

1. تحول التركيز من السياسة "policy" إلى المانجمنت - و بمسيرين عقلانيين و اعين بتكاليف كل تصرف يقومون به.
2. تفضيل نموذج العُقْد على نموذج الهرم في تصميم النظم الإدارية (مثل أن تقوم الوكالات المستقلة بإقامة علاقات مع الوزارة الوصية من خلال العقود) .
3. بدلا من التنفيذ الهرمي و المخطط للقرارات يتم الفصل بين نشاطات السياسة و الخدمات العملية الرامية إلى التكيف .
4. استبدال الإدارة التي تعلي من شأن العمليات و الإجراءات لصالح الإدارة التي تولي المخرجات و النتائج الأولوية في نشاطها(أي التأكيد على مؤشرات الأداء، الدفع المتعلق بالتقييم و الأداء، وتحسين الجودة).
5. التوصيل المرن للمنتجات الفردية بدلا من المنتجات الجماعية(بأخذ الزبون مكان المواطن؛ ويفكك خط إنتاج الإدارة العامة إلى قطع منفردة لأجل التعاقدات الخارجية أو الخوصصة).
6. التأكيد على الحد من التكاليف بدلا من الإنفاق (الشعار الجديد هو القيام بما هو أكثر وأحسن مقابل تكلفة أقل و أكثر ثابنا).
7. إن الغرض من التملك هو التسيير الكفء وليس الحيازة فحسب (تم استبدال المحاسبة العامة البسيطة القائمة على كميات المدخلات (الأصول) وكميات المخرجات (الخصوم) بالمحاسبة التراكمية؛ ويتم خصخصة جميع الخدمات العامة إذا أثبت القطاع الخاص قدرته على تحقيق كفاية أفضل) .

إن هذه الخصائص تدل على أن التسيير العمومي الجديد ككل يتضمن تشكيلة واسعة التنوع من التصورات و التطبيقات، و ليس بالضرورة أن جميع التغيرات العملية المذكورة أعلاه متناسقة و متماشية مع بعضها البعض . مع ذلك فإن أغلب المفسرين يرون أن للتسيير العمومي الجديد جذرا مشتركا يزاوج بين نظريتين وهما نظرية الاختيار العام والتي تجد أصولها بدورها في نظرية السلوك الإقتصادي العقلاني من جهة و النظرية التاييلورية الجديدة والتي تنتمي إلى نظرية التنظيم و التسيير الكلاسيكية من جهة ثانية.

نصف السوق؛ مخططات الإيصال Voucher schemes؛ التوريد الخارجي؛؛ إختبار السوق الإجماعي؛ التعاقد الحكومي الداخلي؛؛ الإستقطاب القطاعي بين الخاص و العام. Public/private sectoral polarization ؛ تحرير سوق المنتج؛؛ نزع الطابع التنظيمي؛؛ Deregulation؛ التمويل الذي يتبع المستهلك Consumer-tagged financing؛ رقابة المستخدم(المستفيد).

#### المتضمنات العملية للتخصيص:

تكييف حقوق الملكية؛ التنظيم على ضوء الملموس؛ تدخل رأس المال السوقي في المشاريع؛ خصخصة ملكية الأصول؛ إجراءات ضد البحث عن الربح؛ نزع مزايا بعض الوظائف؛ الدفع مقابل الأداء؛ المبادرة الخاصة بالتمويل؛ الشركات العامة/الخاصة؛ معدلات عوائد و حسومات موحدة. Unified rate of return and discounting ؛ تطوير تقنيات التسديد charging؛ تمين مساواة القطاع العام(Valuing public sector equity)؛ الكفاية الإلزامية للحصص الربحية (Mandatory efficiency dividends)

<sup>1</sup> Patrick Dunleavy( et al), Op.Cit , pp.470,471.

<sup>2</sup> Philippe Keraudren and Hans Van Mierlo "Theories of public management reform and their practical implications", in page 13:17. <http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=13082> web accessed : 20 October 2011,

### المطلب الثالث : نظريات التسيير العمومي الجديد.

إن البداية النظرية للتسيير العمومي الجديد تعود إلى الأفكار الليبرالية التي طورت خلال عقد السبعينات عندما إستفحلت الأزمة الإقتصادية في الدول الصناعية ، حيث شدد هذا الإتجاه في نهاية سنوات السبعينات على أن أحد الأسباب الرئيسية للأزمة هو تدخل الدولة - التي كانت تعرف بالدولة الحامية - في الحياة الإقتصادية بشكل مفرط ، و يأتي على رأس هذا الإتجاه الإقتصادي الليبراليين من أشهرهم فون هايك "Von Hayek" و ميلتون فريدمان "Milton Friedman" من مدرسة شيكاغو في نهاية سنوات السبعينات.<sup>1</sup>

من هنا جاءت مساهمة العديد من النظريات - المستمدة أساسا من الإقتصاد - ، لتكريس مبادئ و أنماط جديدة في مجال تسيير القطاع العمومي ، باتت تمثل توجهها جديدا ، يطلق عليه التسيير العمومي الجديد . أخذت هذه النظريات على عاتقها البرهان على ضرورة رفع أداء و كفاءة المرافق و القطاعات العمومية ، من خلال الحد من تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية و الإجتماعية<sup>2</sup> ، و التراجع عن معظم مبررات ذلك التدخل التي أوجدها الفكر الإقتصادي انطلاقا من المدرسة الكينزية و حتى المساهمات التي قدمها العديد من الكتاب في مجالي الإقتصاد و التسيير العمومي<sup>3</sup> ، و التأكيد على أن آلية السوق هي الأفضل فيما يتعلق بإعادة توزيع الدخل و تحقيق الإستقرار في المؤشرات الإقتصادية<sup>4</sup> . هذا ما دفع إلى صياغة نظريات جديدة في هذا المجال كنظرية الإختيار العام ، نظرية تكاليف الصفقات أو المعاملات و نظرية الوكالة... إلخ ، و هي النظريات التي وابتت تجدد الفكر الليبرالي ، و كان لها تأثيرا كبيرا على عمليات تسيير القطاع العمومي ، سنحاول التعرض لها بإيجاز فيما يلي :

#### 1- نظرية الإختيار العمومي : La theorie du choix public

تحدث الأستاذ بوستن "Boston" بكثير من التدقيق عن مدرسة الإختيار العمومي و أكد على العديد من المصادر التي تكون هذه النظرية التي تدعى كذلك نظرية الإختيار العقلاني أو الإختيار الإجتماعي<sup>5</sup> .

يرتكز جوهر هذه النظرية على أن كل سلوك إنساني تهمين عليه المصلحة الشخصية ، حيث أن كل شخص أناني بطبعه ، يجري الإختيارات الإستراتيجية لتعظيم أرباحه مهما كان نوعها مادية أو نفسية .. إلخ<sup>6</sup> . ما يعني أن البيروقراطي يعمل من أجل خدمة نفسه أولا أو من أجل مجال نشاطه . و في سياق الإدارات العمومية ، فإن السلوك الإنتهازي للبيروقراطيين يؤدي إلى نوع من التضخم المنظم و المرتب للقطاع العام و كذلك عدم فعالية التسيير الداخلي للدولة ، و التصدي لهذا التضخم يمكن من إمتياز عقد الخدمات للوكالات الخارجية التي من أهدافها الحفاظ على هيكل بسيط يسمح بتعظيم الفوائد و المكاسب عن طريق

<sup>1</sup> F.X. MERRIEN , " La Nouvelle Gestion Publique, Concepts Mythique , Lien social et Politique" , RIAC, N 41, printemps 1999, P 94 -97.

<sup>2</sup> Encyclopaedia Universalis , ed Encyclopaedia Universalis ,France SA ,2002,Tome 7 ,p 816.

<sup>3</sup> A. BEN BRAIKA , " L'Impact Des Reformes Economiques Sur L'Entreprise Publique Algérienne :Une contribution à L'Orientation De La Gestion De L'Industrie Du Câble " ,Thèse de Doctorat D'Etat ,Université De Annaba , juin 2005, p 42.

<sup>4</sup> X.GREFFE , "Economie Des Politiques Publiques " 2<sup>émé</sup> ed ,ed Dalloz, Paris , 1997, p53.

<sup>5</sup> Michel ST- GERMAIN,op cit , p47.

<sup>6</sup> Owen Hughes , "What is, or was, New Public Management?", Faculty of Business and Economics Monash University, Melbourne Australia,Brisbane, 2008,p2

أداء شرعي و ممتاز بالنظر إلى الأعباء . و إطلاقاً من هذه الفرضية ، فإن البرنامج القوي للتسيير العمومي الجديد يؤكد على إدخال مفهوم السوق و الحيوية التنافسية و كذلك الإرادة لمنح السلطة للمستعمل<sup>1</sup> .

و مدرسة الإختيار العمومي هي محاولة من قبل العديد من الإقتصاديين لإدماج مفاهيم سياسية في نماذجهم الإقتصادية ، حيث إن هذه النماذج تفترض وجود نوع من التوازن الإقتصادي ما قبل السياسي<sup>2</sup> . و أكثر من ذلك فإن هذه التحليل هي أساساً توازنية ، أي أن كل تغيير سياسي فيما وراء المحتوى الدائري للدورة الإقتصادية هو نتيجة تعديلات خارجية للخيارات و الرغبات الشخصية للناخبين أو المسؤولين السياسيين<sup>3</sup> .

## 2- نظرية تكاليف المعاملة : La Théorie des Coûts de Transaction

تعود هذه النظرية إلى سنة 1937 من خلال المساهمات النظرية لـ R.Coase في مجال الإهتمام بالمنظمات و كيفية تسييرها. فقد بين هذا الباحث مشروعية لجوء المنظمات في بعض الحالات إلى عقد صفقات داخلية دون اللجوء إلى ميكانيزمات السوق و ذلك باللجوء إلى عملية مقارنة تكاليف إجرائها . و قد قام ويليامسون E.O.Williamson ، ابتداءً من سنوات السبعينات بتطوير هذه التخمينات النظرية لتصبح نظرية تكاليف عقد الصفقات أحد أهم المواضيع التي يتعرض لها الباحثين في مجال سلوك المنظمات و لا سيما في علاقتها بميكانيزم السوق .

و بصورة مختصرة يمكن تلخيص هذه النظرية في كون اللجوء إلى آلية السوق تبقى هي أداة الضبط الأولى و المرجعية بالنسبة لكل المتعاملين ، غير أن هذا لا يمنع كون الحالات التي تعود إلى تعقد و تشابك الحياة الإجتماعية و الإقتصادية التي تلجأ فيها المنظمات إلى عقد صفقات عن طريق آلية السوق هي أقل كفاءة من الطرق الأخرى التي يمكن اللجوء إليها بسبب ما يترتب من تكاليف عقد الصفقات<sup>4</sup> .

وهكذا تجد هذه النظرية استعمالاً مبرراً لها في مجالي الإقتصاد و التسيير العموميين من حيث أن تقديم الخدمات العمومية قد يكون مكلفاً إلى أبعد الحدود إذا لجأنا إلى آلية السوق بمفهومها الضيق . و هو ما يبرر أيضاً تفضيل لجوء الدولة إلى العمل بهذه النظرية ، لا سيما أن هذا الإتجاه العام نحو ضبط العلاقات السوقية في أشكال تعاقدية تم التأسيس لها و تبريرها من خلال مساهمات أخرى كنظرية الإنفاقات "La Théorie Des Conventions" ، و نظرية العقود "La Théorie Des Contrats"

## 3- نظرية الوكالة La Théorie de l'Agence

لقد جاءت هذه النظرية في إطار إثراء دراسة نظرية المنظمة ، و حتى و إن كانت هذه النظرية غير موجهة للمنظمات و المرافق العمومية فإن طبيعة علاقات الدولة مع ممتلكاتها و ضرورة تفعيل هذه المرافق لرفع كفاءتها يتطلب حتماً مراجعة هذه العلاقات على ضوء المساهمات الجديدة في مجال المنظمات عموماً .

<sup>1</sup> مراد بن سعيد ، مرجع سابق ، ص 71.

<sup>2</sup> المرجع نفسه .

<sup>3</sup> David Giauque, op cit, p48.

<sup>4</sup> Jean Luc ARREGLE , "Les Nouvelles Approches De La Gestion Et Des Organisation" , ed Economica, Paris, 2000, pp 85-129.

تفيد هذه النظرية أنه يمكن النظر للمنظمة على أنها مجموعة علاقات بين مالك المنظمة (Principal) و مسيرها (Agent) الذي في أغلب الحالات تُفَوَّضُ له صلاحيات كبيرة في تسييره للمنظمة تسمح له بالتعامل مع العملاء و الزبائن بصفة المالك لتلك المنظمة<sup>1</sup>. كما أن نظرية الوكالة ، تدعو إلى تفسير الإصلاح داخل الحكومة التي تهدف إلى خلق وكالات تتمتع بحكم شبه ذاتي في المنظمات التي يتم فصل وظيفة التنفيذ فيها عن وظيفة صنع السياسات . والوكالة هنا هي الفصل بين المقدم والمستخدم للخدمات العامة ، ويتم ذلك عن طريق خلق علاقة تعاقدية بين الطرفين ، الطرف الرئيسي الذي يطلب الخدمة أو السلعة و الوكيل الذي يوردها<sup>2</sup>.

إن مدرسة علاقات الوكالة تستشف سير عمل المنظمات كعلاقة عقود ، حيث أن الأشخاص هم أساسا و طبيعيا محمولون على القيام بحسابات عقلانية أنانية . و عليه فإن الوسيلة الوحيدة لتنشيطهم في منظمة عرفت إنتقال القدرات التسييرية إلى مسيرين ( أعوان Agents) من طرف الذين يملكون الأصول أي المساهمين و المالكين ( الأساسيين Les principaux ) هي دفع هؤلاء الأعوان إلى تبني سلوكات مطابقة لإرادة الأساسيين<sup>3</sup>.

و حسب الأستاذ فارون Varone، فإن إمتياز هذه العقود يسمح بـ<sup>4</sup> :

- 1- تحديد الأهداف السياسية بصورة واضحة يمكن قياسها و محددة في الوقت مما يسهل عملية التقييم؛
- 2- يرفع من الشفافية و يقلل من عدم التناسق و التماثل بين السياسيين و البيروقراطيين ؛
- 3- يسمح بالوقوف على النقصات الحقيقية .

إن الطرفين الأساسيين ( الذي يمنح العقد و العون الذي ينفذه ) ، لها أساسا علاقة تعاقدية مركزة حول الإقتصاد و الكفاية ، فالأساسي يقبل العقد أملا في أن يجد ما يبحث عنه ، خاصة الإقتصاد كونه يستطيع مراقبة النتيجة ، و العون يقبل العقد أملا في أن يجد فائدته و مكسبه .

و من جهة أخرى فإن الإنتقال من هيكل بيروقراطي كلاسيكي محكوم عن طريق إحترام الإجراءات و القواعد إلى هيكل محكوم عن طريق النتائج يتضمن إعادة تنظيم ، حيث أن السياسي يحدد الأهداف و الإداري يحدد الوسائل المستعملة .

و عليه يجب وضع وكالات تكون مهمتها تنفيذية و تتمتع بإستقلالية واسعة ، تمنح لها الدولة وسائل من أجل الوصول إلى الأهداف التي حددتها ، و في هذا النظام فإن الدولة تتنعد عن مسؤولية تسيير هذه الوكالات من أجل لعب دور إستراتيجي ( تحديد الأهداف ، تهيئة الوسائل ، تقويم النتائج ) . و هو ما سعى إليه التسيير العمومي الجديد من خلال خلق ميكانيزمات تنظيم و تقنيات جديدة للقيادة ، حيث تنتقل من القيادة عن طريق تنظيم الموارد إلى القيادة عن طريق تنظيم النتائج<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Philipe RAIMBOURG , "Théorie de L'Agence Asymétrie D'information et Gestion de L'Etat " , Encyclo-pédie De Gestion, Tome1,ed Economica ,Paris 1989, pp 181-192.

<sup>2</sup> SOWARIBI TOLOFARI , " New Public Management and Education" , Policy Futures in Education, Volume 3, Number 1, 2005,p82

<sup>3</sup> Ibid,p48.

<sup>4</sup> مراد بن سعيد ، مرجع سابق ، ص 72 .

<sup>5</sup> مراد بن سعيد ، مرجع سابق ، ص ص 72-73.



و عليه ، فإن تطبيق هذه النظرية على المرافق و المنظمات العمومية قد يساعد على إعادة تنظيمها من خلال تحقيق عنصرين اثنين<sup>1</sup> :

- التحديد الدقيق لصلاحيات المسيرين في صورة عون تنفيذي للسياسات العمومية والإبقاء على صلاحيات الهيئة السياسية في إطار دورها لتصميم و تصور ومعالجة السياسات العمومية ، كل هذا يسمح بممارسة أدق لقياس النتائج ولوظيفة الرقابة على مستوى الأداء في المنظمات ؛
- النجاح في تحقيق العنصر السابق يضمن الشفافية ويفرض بالضرورة الرفع من كفاءة و فعالية أداء المسيرين، كما يسمح بالتحديد الدقيق للتكاليف .

من خلال عرض مجمل النظريات التي يقوم عليها التسيير العمومي الجديد ، و التي تكون في مجملها نظريات الإقتصاد السياسي الجديد ، القائم أساسا على أفكار نيوليبرالية تنتقل بالإدارة العامة من نموذج بيرقراطي إلى نموذج ما بعد بيرقراطي يرد الاعتبار للعلاقة المتبادلة بين الدولة و للسوق و ينقد في الآن ذاته الفكر الكنتزي التدخلي .

### المطلب الرابع : نماذج التسيير العمومي الجديد

إنعكست مبادئ التسيير العمومي الجديد بصور مختلفة على معظم التجارب الإصلاحية في القطاعات الحكومية تبعا لإختلاف الدول و الإصلاحات التي ترغب في تجسيدها ، حيث عرف تطبيقات متباينة لهذه المبادئ ، ورغم ذلك ففي بداية التسعينات دافع البعض عن فكرة إمكانية صلاحية هذه المبادئ في كافة أنحاء المعمورة . و لعل حماس هؤلاء الكتاب للتسيير العمومي الجديد و ما أحتواه من مبادئ و أفكار دفعهم إلى التأكيد على ضرورة بروز نموذج جديد تماما في تسيير المنظمات و إدارة القطاع العام<sup>2</sup> ، رغم أنه - و كما أشرنا سابقا - قليل جدا من التجارب التي عرفتها الدول التي تبنت التسيير العمومي الجديد مبكرا يمكن إعتبارها متطابقة بنسبة عالية<sup>3</sup> ، وهو ما ذهبت إليه الكتابات الحديثة التي تضمنت تقييما للتجارب المطبقة في بعض الدول في فترة الثمانينات و التسعينات و التي بينت أن إتجاه هذه التجارب لا ينحو نحو التقارب بل على العكس من ذلك هناك كثير من الإختلافات الجوهرية بدت واضحة تبعا لتجارب بعض الدول و تبعا لخصوصيات منظماتهم .

هذه الملاحظات المستمدة من الدراسات التقييمية لتجارب إصلاح الإدارة دفعت (L.E Lynn 1998) إلى التأكيد على أنه من الخطأ اعتبار أن مفهوم التسيير العمومي الجديد يوحي بوجود نموذج أو شكل واحد بل هناك نماذج مختلفة متشابهة إلى حد ما في المبادئ لكنها تختلف من حيث طريقة تطبيقها ، و ذلك حسب المناخ العام و الإمكانيات و مدى استجابة الأطراف الفاعلة في التطبيق مع محتوى و أبعاد النموذج المطبق<sup>4</sup> .

<sup>1</sup> Michel ST- GERMAIN, op cit , p 15.

<sup>2</sup> David W.young and Emanuele Padovani , " Moving Toward the new public management paradigm " , University of Bologna,January 2009,p3 . <http://ssrn.com/abstract=1389512>.

<sup>3</sup> Yves EMERÉY,"Le Service Public En Marche Vers Le XXI<sup>e</sup> Siècle", in Actes du colloque sur " L'administration Dans Tous Ses Etats : Réalisations et Conséquences", Lausanne 11-12/02-1999 ed, Presse Polytechniques et Universitaires Romands ,Lausanne 2000, pp 3-9.

<sup>4</sup> C.POLLIT and G.BOUKAERT, Op.Cit , p24.

كل هذه الأبحاث و التجارب على الإصلاحات و ما إرتبط بها من نقاشات أفضت بالبعض إلى إعتبار أن التسيير العمومي الجديد يتضمن عدة نماذج قام بعض الكتاب بمحاولة صياغتها ، و فيما يلي سنعرض أهم التصنيفات لنماذج التسيير العمومي الجديد حسب ما وردت لدى بعض الكتاب و الباحثين في هذا المجال<sup>1</sup>.

**I / تصنيف Ferlie** : قدم أربع نماذج للتسيير العمومي الجديد و هي<sup>2</sup> :

**1- نموذج الكفاءة** : قد يكون هذا النموذج هو الأصل من حيث الظهور إذ يعود إلى بداية الثمانينات و كانت بعض الدول الأنجلوساكسونية قد بادرت إلى إصلاح مراقفها الإدارية لرفع كفاءتها إنطلاقاً من المقارنة مع منظمات القطاع الخاص .

في هذا النموذج تحتل المفاهيم ذات الطابع الإقتصادي البحث مكانة كبيرة كما هو الحال بالنسبة للمنافسة و الأداء الكفاء في الوظيفة الإنتاجية . و تماشياً مع ذلك تم إعتداد أدوات تسيير مأخوذة من القطاع الخاص ، كما يدرج أصحاب هذا النموذج ضرورة لجوء الدولة إلى إبرام عقود لتقديم الخدمات تتم بين السلطات العمومية و المصالح الإدارية ، يتم بموجبها الإنفاق على ميزانية معينة لتمويل نشاط الإدارة المعنية مقابل مهام محددة تنجزها هذه الأخيرة و عادة ما تصاحب هذه العقود مخططات تفصيلية تتضمن الأهداف و النتائج الواجب بلوغها مما يسمح بقياس مستوى الأداء في هذه الإدارات .

**2- نموذج اللامركزية و تقليص الحجم** : إن هذا النموذج يتميز بالصعوبة مقارنة مع النماذج الأخرى من حيث الإجراءات التي يعتمدها أو يقوم عليها ، و التي قد تتواجد في غيره من النماذج ، و على العموم فإن الفكرة الأساسية في هذا النموذج هي إعتداد نسبة عالية من اللامركزية في هيكله و تسيير المنظمة العمومية بغرض تقليص حجم الأجهزة البيروقراطية لتدعيم الرقابة لا سيما المالية منها.

**3- نموذج (البحث عن الإمتياز) : La recherche de l'excellence**

في هذا النموذج درجة التأثير المنتظرة هي أكبر منها في النموذجين السابقين ، إذا يتعلق الأمر بتغيير ثقافة المنظمات العمومية بما يسمح لها ببناء مقدر على تطوير نظام التسيير و الأداء بصورة مستمرة ، فالنموذج يؤكد أكثر على لامركزية القرارات و المسؤوليات و تغيير هرم السلطة التدريجية ، الإهتمام بالأداء و تطويره باعتماد دورات تكوينية و تعليمية للعمال ، و دفعهم إلى تبني روح الإلتزام و مسؤولية القيادة ( تفعيل العملية التسييرية ).

**4- نموذج التوجه للخدمة العمومية :**

يتمثل هذا النموذج في دمج مجموعة من الأفكار بعضها مستتقة من القطاع العام و بعضها مأخوذة من القطاع الخاص ، إذ يتعلق الأمر بدعم القطاع العام في أداء مهامه بإعتداد طرق التسيير المستعملة في القطاع الخاص . و تتمثل نقاط التركيز في هذا النموذج في أن نوعية الخدمة هي مبدأ النجاح بغرض بلوغ الإمتياز في القطاع العام مع الأخذ بعين الإعتبار رغبات العملاء و يتم تحقيق كل ذلك في ظل المحافظة على القيم و المهام الخاصة بالقطاع العمومي .

<sup>1</sup> D.GIAUQUE, Op.Cit, p 67.

<sup>2</sup> بن عيسى ليلي ، أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي دراسة حالة: جامعة محمد خيضر - بسكرة - ، مرجع سابق، ص ص 58 ، 59 .



II- تصنيف J- Monks 1998<sup>1</sup> : يقدم هذا الكاتب كذلك أربعة نماذج للتسيير العمومي الجديد هي كالتالي :

### 1- نموذج الكفاءة Le Modèle Efficient

- يهدف هذا النموذج إلى رفع كفاءة المنظمات أو الإدارات العمومية و تقليص جميع أنواع التكاليف المرتبطة بالقطاع كما يمكن للمنظمة في هذا النموذج أن تهتم بالسياسات التالية :
- محاولة الإفتتاح على المنافسة.
  - قياس الأداء باستعمال قائمة مؤشرات تسمح بمراقبته.
  - اعتماد الميزانيات الكلية بدلا من الميزانيات التفصيلية و ذلك تحت مبدأ الأخذ بالنتائج بدلا من الإهتمام فقط بالموارد.
  - تقليص حجم الإدارة ... إلخ .

### 2- نموذج المرونة التنظيمية :

يقوم هذا النموذج على أدوات و اقتراحات أخرى هي كالتالي :

- إبرام عقود أو اتفاقيات لتقديم الخدمات بين الدولة و الأعوان أو الوكالات .
- تقليص عدد درجات سلم السلطة l'aplatissement de la hiérarchie
- تفويض السلطات بصورة مباشرة إلى المصالح المعنية المتعاقدة معها لتقديم الخدمة ، ما يضيف على المنظمات و المرافق الإدارية مرونة أكثر إلى جانب التجول نحو لامركزية العمليات التسييرية " processus de gestion".
- تدعيم اللامركزية بمراقبة فعالة لضمان أكثر فعالية في التسيير.

### 3- النموذج النوعي أو نموذج النوعية : Le Modèle Qualitatif

يستهدف هذا النموذج تقريب الإدارة من المستعملين و العملاء من خلال الإهتمام برأيهم حول الخدمات الإدارية المقدمة و ذلك عبر دراسات قياس درجات الإشباع ( Enquête de satisfaction ) و دراسات السوق ، أو عن طريق تطوير مقاربات النوعية باعتماد مقاييس الإيزو، حيث ينصب الإهتمام على نوعية مخرجات المنظمة التي يجب أن توضع في أولويات أهدافها.

### 4- النموذج التساهمي Le Modèle Participatif :

يهدف إلى ديمقراطية الإجراءات الإدارية (La démocratisation du processus administratif) ، من خلال المشاركة الواسعة للمواطنين الذين لهم الحق في المشاركة- حسب هذا النموذج- في تحديد نوعية الخدمات المقدمة لهم ، فهم يساهمون بصورة أو بأخرى في عمليات اتخاذ القرار .

<sup>1</sup> J.MONKS, "La Nouvelle Gestion Publique":Boite à Outils ou Changement Paradigmatique?"in hufty M, La Pensée Comptable ,Etat ,Néolibéralisme,Nouvelle Gestion Publique ,PUF,Collection Enjeux,Paris,1998, pp 39-46  
أظن أيضا : بن عيسى ليلي ، مرجع سابق ، ص ص 59,60 .

## المبحث الثالث: مفهوم البيروقراطيات الدولية .

### المطلب الأول: تعريف البيروقراطيات الدولية .

إن أول ما تجدر الإشارة إليه في هذا المقام هو غياب تعريف دقيق وواضح للبيروقراطيات الدولية ، على الرغم من أنها نمت من حيث عددها وحجمها و حتى دورها حتى صارت محركات حاسمة للتعاون الدولي و الحكم العالمي . ورغم ذلك ، فنحن لا نعرف سوى القليل جدا عن سير العمل الفعلي داخل هذه البيروقراطيات ، و هو ما ينطبق على جميع التخصصات التي يمكنها أن تلقي بعض الضوء على الموضوع كالقانون والاقتصاد ، والتاريخ والأنثروبولوجيا الاجتماعية وعلم النفس الاجتماعي ، علم الاجتماع والإدارة العامة والعلوم السياسية .

و في ظل هذا الصمت الأكاديمي الجماعي ، فإن أكبر خيبة أمل تكمن في الحقيقة في أنه حتى المساهمات القليلة الموجودة لم تبتنق عن فرع العلوم السياسية . حيث كان ينبغي أن تكون البيروقراطيات الدولية في صميم إهتمام الباحثين في العلاقات الدولية ، على الأقل بالنسبة لأولئك الذين يفخرون بكونهم مؤسستين "institutionalists" ، أو سواء كانوا من رواد العقلانية أو المدرسة البنائية أو من أي طائفة أخرى .<sup>1</sup>

و يستند تعريف البيروقراطيات الدولية إلى كونها المرحلة الأعلى ، أو النموذج الأكثر تطورا من المنظور التاريخي للنمط المثالي للبيروقراطية كما صاغها ماكس فيبر\* الذي جعل من هذه الأخيرة نمطا أكثر حداثة لمبادئ الإدارة التي عرفها العالم منذ قرون بعيدة انطلاقا من دراسته للعديد من المنظمات العمومية .<sup>2</sup>

قام فيبر بتحليل طرق الإدارة و السلطة فيها وانتهى بصياغة نموذج للتسيير العقلاني في المنظمات ، شكل في الأخير نظريته المشهورة عن البيروقراطية التي يرى أنها "قوة" ترشيدية لأنها تسعى إلى ضبط عالمها الخاص بطريقة منهجية فريدة في حدود قواعد ثابتة و محددة و إجراءات تطبق في جميع المجالات و المواقف المحتملة " .<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Thorsten Benner,Stephan Mergenthaler,Philipp Rotmann , **International Bureaucracies: The Contours of a (Re)Emerging Research Agenda** , Paper presented at the German Political Science Association (DVPW), IR section conference,Darmstadt , 14 July 2007,pp2-3.

\* ماكس فيبر ( 1864 – 1920 ) عالم إجتماع ألماني ، درس القانون و تعمق في الفلسفة و الإقتصاد و علم الاجتماع . له عدة أبحاث و دراسات في علم الاجتماع و الإقتصاد و العلوم السياسية كان مهمتها الإنتقال بألمانيا من التخلف و التفكك و اللحاق بالدول الصناعية التي كانت تشهد تقدما إقتصاديا و صناعيا باهرا . نشر كتابه الأول عن الرأسمالية و البروتستانتية ، و إشتهر بكتابه الثاني نظرية التنظيم الاجتماعي و الإقتصادي الذي نشر بعد موته . و هو صاحب النظرية البيروقراطية التقليدية التي أطلقها على كل تنظيم إداري له خصائص محددة سواء أكان في منظمة أو دولة .

<sup>2</sup> سمير عباس ، " الإدارة الدولية و أداء المؤسسات العاملة في مجال المساعدات الدولية : حالة البنك الدولي " ، مجلة النهضة ، جامعة القاهرة ، مصر ، المجلد 11، عدد 04، أكتوبر 2010، ص 38.

\* إعتقد فيبر على مصطلح القوة أساسا لنظريته ، و التي تعني حسبه قدرة شخص على فرض إرادته على الآخرين ، و قد فرق بين ثلاث أنواع منها : سلطة ملهمة تقدم الولاء لسلطة بطولية خارقة ، و التنظيم هنا يدار من قبل قلة من الأفراد المقربين الذين يقومون بدور الوسيط مع الجمهور . سلطة تقليدية ؛ تستمد شرعيتها من الأعراف و العادات و التقاليد . و سلطة قانونية ؛ تقوم على أساس عقلائي تصاغ بشكل قواعد و معايير موضوعية و رسمية ، و يعتمد الحاكم في إدارته هنا على السلطة المفوضة له بالقانون و التي تلزم الأتباع بطاعتها بحكم القانون و ليس بحكم الصفات الشخصية أو الإحترام الموروث .

<sup>3</sup>A. BARTOLI , Op.Cit ,p14.

و قد عرفتها دائرة المعارف البريطانية على أنها " العمل المكتبي الذي يتسم بدرجة عالية من التركيز و يسيطر عليه مجموعة من الإجراءات و القواعد الرسمية " .<sup>1</sup>

و في الإستعمال و المفهوم العام لمصطلح البيروقراطية ، فإنه يستخدم للدلالة على السيطرة و النفوذ الذي يمارسه الموظفون الذين توظفهم المنظمات الكبرى بناء على مهاراتهم التخصصية ، كما أنه يقابل المنظمات التي يتسم التسيير فيها بالروتين و البطء في التنفيذ و غياب الشفافية وغيرها من المظاهر التي ارتبط وجودها في الحياة العامة بالبيروقراطية<sup>2</sup> .

أما علماء الإجتماع ، فينظرون للبيروقراطية على أنها تلك الظاهرة التي ترافق المنظمات الكبيرة الحجم و المعقدة دون أن يكون لذلك مدلولات إيجابية أو سلبية ، فمن منظور متكامل ، ينظر للبيروقراطية بواسطة بعض الخصائص الهيكلية الأساسية للتنظيم من جهة ، و من خلال بعض السمات السلوكية التي تميزها من جهة أخرى<sup>3</sup> .

يقوم نموذج البيروقراطية عند ماكس فيبر على مجموعة من الخصائص وضعت ليحقق التنظيم أهدافه و ذلك من خلال مجموعة من الإجراءات و اللوائح تم إختيارها على أساس أنها أفضل السبل لإنجاز و تحقيق تلك الأهداف ، هذه الأخيرة التي على الرغم من الإختلاف في تحديد عددها ، إلا أن الجميع يتفق حول مضمون التنظيم البيروقراطي عند ماكس فيبر والذي يركز على المبادئ التالية<sup>4</sup> :

1- تقسيم عمل محدود رسمي على أساس التخصص حيث توزع الأنشطة على الأفراد وفقا لمبدأ التخصص ، الذي من خلاله يتم تحديد الواجبات و المراكز تحديدا دقيقا ، فكل فرد في التنظيم يشغل مركزا معيناً يتناسب مع مؤهلاته و قدراته الفنية و الإدارية .

2- تدرج سلطوي واضح المعالم أو ما يعرف بالهراريكية ، " تنظم فيه الوظائف على أساس التدرج الهرمي " **"Hierarchy"** المستند إلى السلطة الرسمية **"Formal authority"** ، و يدعم ذلك :

● تقسيم المنظمة إلى عدة مستويات تشبه الهرم .

● خضوع المستوى الأدنى لإشراف و توجيه المستوى الأعلى منه ، إضافة إلى تحديد نطاق سلطة الرؤساء على المرؤوسين وفقا لقواعد محددة و ثابتة<sup>5</sup> .

3- وضع نظام لقواعد ثابتة وواضحة يتم فيه تحديد مسؤولية كل فرد في التنظيم و كذا علاقات الموظفين فيما بينهم وفقا لنظام قواعد و لوائح تنظيمية<sup>6</sup> .

<sup>1</sup> محمد الصيرفي ، إدارة الأعمال الحكومية ، الإسكندرية ، مؤسسة الحورس الدولية للنشر والتوزيع ، 2005 ، ص ص 92-93 .

<sup>2</sup> Jean Yves CAPUL , Olivier GARNIER , "Dictionnaire D'Economie et de Sciences Sociales", Edition Hatier , Paris, 2002 , p 179 .

<sup>3</sup> فيريل هيد ، الإدارة العامة - منظور مقارن - ، ترجمة محمد قاسم القريوتي ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1983 ، ص 45 .

<sup>4</sup> عامر الكبيسي ، الفكر التنظيمي ، ط1 ، سوريا ، دار الرضا للنشر ، 2004 ، ص 82 .

حسين حريم ، مبادئ الإدارة الحديثة ( النظريات - العمليات الإدارية - وظائف المنظمة ) ، ط1 ، الأردن ، دار حامد للنشر ، 2006 ، ص 58 .

<sup>5</sup> مؤيد سعيد السالم ، تنظيم المنظمات : دراسة في تطور الفكر التنظيمي خلال مائة عام ، ط1 ، دار علم الكتاب الحديث ، 2002 ، ص 73 .

<sup>6</sup> A. BARTOLI , Op.Cit , P14

4- الفصل بين الحقوق و الإمكانيات الشخصية و الرسمية بمعنى الفصل بين العمل الإداري و ملكية و مصالح الفرد الشخصية ، و هذا من خلال وضع قاعدة من اللوائح و القوانين التي تضع الحدود الفاصلة بين الجانبين ، و هو ما يعني ضرورة خضوع الموظف للرقابة و التدابير العقابية في حالة الإخلال بهذه المبادئ.

5- نظام إنتقائي و ترقية المستخدمين بناء على معيار الجدارة و المؤهلات الفنية و تأمين تدرج مهني حسب الأقدمية<sup>1</sup>.

6- تخصيص مرتب معاش تقاعدي للموظفين، يحدد حسب أهمية الوظيفة في السلم الإداري و للموظف الحق في ترك الوظيفة كما يمكن إقالته منها.

7- شغل الوظائف في التنظيمات البيروقراطية يكون على أساس التعيين و ليس على أساس الإنتخاب، لأنه لا يمكن مباشرة السلطة البيروقراطية في أنقى أشكالها إلا إذا كانت على أساس التعيين و ما كان غير ذلك، فإنه قد يعيق نظام العمل.

يعتبر ماكس فيبر أن هذه العناصر تجتمع في نموذج مثالي يقوم على أساس سلطة شرعية و عقلانية يتميز بسرعة التنفيذ ، الدقة و الإستقرار ، و قد إنتشر هذا النموذج في العديد من المنظمات العمومية و الخاصة على حد سواء ، خاصة خلال النصف الأول من القرن العشرين<sup>2</sup>. و إذا كان ماكس فيبر قد أكد على الطبيعة الرشيدة للبيروقراطية ، فإن الباحثين في إطار التقاليد التي صاغها أسهبوا في شرح الملامح الأساسية لذلك النمط من البيروقراطية التي تركز على مفاهيم الهرمية الإدارية و الإستمرارية و الروتين الوظيفي ، إضافة إلى الخبرة و المعرفة اللتان تعتبران من أهم سمات أتماط البيروقراطيات الحديثة .

و قد كان هذا النموذج للبيروقراطية كما صاغه ماكس فيبر بمثابة المرشد الذي إستمد منه مؤسسوا المنظمات الدولية الحديثة أفكارهم التي صاغوا من خلالها المواثيق المنشئة لها، خاصة ما يتعلق بالهيكلية الإدارية و أساليب العمل و توزيع المسؤوليات بين الأقسام و الإدارات المختلفة داخل المنظمة<sup>3</sup>.

كما قاد هذا النموذج البيروقراطي أيضا المبدعين في المنظمات الدولية ، لوضع البيروقراطيات الدولية في صميم أعمال "المنظمة الدولية" ، حيث تم تعريف المنظمة الدولية "كمنظمة لديها ممثلين من ثلاثة دول أو أكثر تدعمها أمانة دائمة تساعدهم في أداء مهامهم لتحقيق الأهداف المشتركة للدول الأعضاء التي تمثل "الفاعل الرئيسي" ، ضمن فضاء البيروقراطية الدولية (وغالبا ما تسمى أيضا "الأمانة") التي تمثل "الوكيل"<sup>4</sup>.

لعل هذا ما يفرض علينا في هذا المقام ضرورة وضع تصور و ضبط مفاهيمي أكثر دقة للتمييز بين مفهوم "المنظمات الدولية" و "البيروقراطيات الدولية" من جهة ، و بين هذه الأخيرة و الأمانات الدولية من جهة ثانية . فمفهوم "التنظيم الدولي" هو الأوسع : حيث إننا نعرف المنظمة الدولية كترتيب مؤسسي يضم الوكالات البيروقراطية مع الإطار المعياري الذي تم وضعه من قبلها ، وآثار ذلك على الدول (وأحيانا على الجهات الفاعلة غير الحكومية) .

<sup>1</sup> مؤيد سعيد السالم ، مرجع سابق ، ص 73.

<sup>2</sup> A. BARTOLI, Op.Cit ,P 14

<sup>3</sup> سمير عباس ، مرجع سابق ، ص 39

<sup>4</sup> Thorsten Benner,Stephan Mergenthaler,Philipp Rotmann , **International Bureaucracies: The Contours of a (Re)Emerging Research Agenda** ,Op.Cit , pp 5.7.

و لعل ذلك يتضح أكثر من خلال مثال المنظمة البحرية الدولية التي تم من خلال قرار صادر عن الجمعية العامة ، مُصادقٍ عليه لاحقاً من قبل الدول الأعضاء على إنشاء قواعد دولية جديدة في مجال نشاطها . ويمكن للدول التي تُنظّم للمنظمة المشاركة في صنع القواعد التي يتم قبولها وتنفيذها بشكل جماعي .

بالإضافة إلى ذلك ، تضم المنظمة البحرية الدولية تنظيماً هرمياً لمجموعة من موظفي الخدمة المدنية الذين من المتوقع أن يعملوا تبعاً لتفويض من المنظمة وقرارات الجمعية العامة للدول الأعضاء ، و هو ما نسميه البيروقراطية الدولية . ومن هنا علينا أن نفرق بين المنظمة البحرية الدولية كترتيب مؤسسي يجمع إطار معياري ، والدول الأعضاء وأمانة المنظمة بوصفها جزءاً من الجهاز البيروقراطي للمنظمة ككل<sup>1</sup> ، فهي تمثل " اللحمة التنظيمية التي تبقى على الفاعلين أو الأطراف مرتبطين داخلها"<sup>2</sup> .

و عليه ؛ فإن التفرقة بين هاتين المفاهيم المفتاحيتين من شأنها حل العديد من المشاكل المنهجية ، خاصة عند التحليل النظري من خلال التمييز بين الدول كفاعلات داخل منظمات دولية تحوي بداخلها بيروقراطيات دولية تتضمن هي الأخرى أمانات عامة دولية ، كما أن التمييز بين البيروقراطيات الدولية والمنظمات الدولية يساعد على حماية إستقلال البيروقراطيات الدولية كفاعلات عن جماعة الدول الأعضاء في المنظمة الدولية ، و إن كان كلاهما يُشارُ إليه باسم "المنظمات الدولية" في معظم الكتابات في

العلاقات الدولية . هذه الأخيرة التي - و رغم أنها إعتبرت المنظمات الدولية و نظام الأمم المتحدة على وجه الخصوص حجر الزاوية بالنسبة للنظام العالمي الجديد بعد انتهاء الحرب الباردة - إلا أنها منذ منتصف سنة 1990 وما بعده أولت أقصى اهتمامها على مجموعة من العبارات الطنانة كالشبكات ، والشراكات بين القطاعين العام والخاص وغيرها من الأشكال الجديدة للحكم العالمي .<sup>3</sup>

كما أن فهم وشرح البيروقراطيات الدولية هو بالطبع ليس من الأمور الجديدة تماماً ، إذ مع نهاية الحرب العالمية الثانية و بروز نظام الأمم المتحدة برزت أول موجة من البحوث حول المنظمة الدولية .

و اعتباراً من عام 1945 ، نشر إيقون رانشوفن ورتهايمر Egon Ranshofen-Wertheimer كتابه الموسوم بـ " الأمانة الدولية : تجربة رائدة في الإدارة الدولية " ،

### " The International Secretariat: A Great Experiment in International Administration "

تتبع فيه تاريخ أمانة عصبة الأمم ، حيث يؤكد فرتهايمر على أن يكون الدرس المستفاد من تاريخ العصبة هو أن : "من الممكن إنشاء هيئة أو كيان متكامل من الموظفين الدوليين ، مؤالين - يملكون الولاء - للوكالات الدولية وعلى استعداد للاضطلاع بأمانة وإخلاص بالالتزامات الدولية الملقاة على عاتقهم. و لذلك لم يكن فشل منظومة العصبة - بسبب عدم وجود الكفاءة التنفيذية " .

<sup>1</sup> Frank Biermann and Bernd Siebenhüner, "Managers of Global Change: The Influence of International Bureaucracies in Environmental Policy", Forthcoming as Global Governance Working Paper 25, (www.glogov.org), pp 5-6.

<sup>2</sup> Rosemary Sandford, "International Environmental Treaty Secretariats: Stage-Hands or Actors?", in Helge Ole Bergesen and Georg Parmann (eds.), *Green Globe Yearbook of International Co-operation on Environment and Development* , Oxford, Oxford University Press, 1994, p.17

<sup>3</sup> Frank Biermann and Bernd Siebenhüner, Op Cit, p6.

<sup>4</sup> Thorsten Benner, Stephan Mergenthaler, Philipp Rotmann, *International Bureaucracies: The Contours of a (Re)Emerging Research Agenda* .Op Cit, p 3

*"It is possible to establish an integral body of international officials, loyal to the international agency and ready to discharge faithfully the international obligations incumbent upon them. It was not for lack of executive efficiency that the League system failed"*

و مع إنشاء الجماعة الأوروبية ، وضعت الجماعة الأوروبية للبحوث (خصوصا أنصار الوظيفة الجديدة بزعامه ارنت هاس) وضعت التركيز بشكل خاص على دور اللجنة بوصفه مظهرا لبيروقراطية صاعدة متخطية للحدود الوطنية.

وشهدت سنة 1970 تجدد الاهتمام بموضوع البيروقراطيات الدولية من خلال نشر مجلة الإدارة العامة لعدد خاص حمل عنوان : " نحو خدمة مدنية دولية " ، فضلا عن عدد من الدراسات الأخرى مثل دراسة توماس وايس " البيروقراطيات الدولية " *Thomas G. Weiss International Bureaucracy* ، التي يبدأها وايس بملاحظة أن "هناك عدد قليلا جدا من دراسات الحالة الحاسمة و النقدية للأمانات الدولية و أن الجهود النظرية غير كافية لتحديد مدى ملائمة البيروقراطية الدولية الحالية لتحقيق خير و رفاه العالم في المستقبل ."

Weiss' study starts out by observing that : *"there have been too few critical case studies of international secretariats and inadequate theoretical efforts to determine the relevance of present international bureaucracy for future global welfare"* .

وشهدت السنوات الثلاثين التي تلت عمل وايس جهود قليلة للبحث في هذا المجال . ففي السنوات الأخيرة ، عادت البيروقراطيات الدولية للظهور على أرفف المكاتب من خلال عديد المؤلفات عن الأمم المتحدة مثل بحث إيريك شاونز Eric Shawn's (2006) حول : الأمم المتحدة تعرض : كيف تخرب الامم المتحدة أمن أمريكا وتضعف العالم

*Eric Shawn's (2006) The UN Exposed:How the United Nations Sabotages America's Security and Fails the World*

و عمل بيدرو سانجون *Pedro A.Sanjuan's (2005)* عن عصبة الأمم المتحدة : مذكرات من عدم الكفاءة والفساد والتجسس ، ومكافحة السامية\* والتطرف الإسلامي في الأمانة العامة للأمم المتحدة.

*UN Gang: A Memoir of Incompetence, Corruption, Espionage, Anti- Semitism and Islamic Extremism at the UN Secretariat.*

على الطرف الآخر من الطيف السياسي نجد مشروع تاريخ الأمم المتحدة الفكري (UNIHP) \*\* ، والتاريخ الرسمي لوكالات الأمم المتحدة مثل دراسة كريغ ن مورفي عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي *(2006) (2006) Krigue.N Murphy's* *study on the UN Development Programme* . إضافة إلى مختصر تاريخ الأمانة العامة للأمم المتحدة لـ ثان ميرنث يو و إيبي سكوت *(2007) Thant Myint-U and Amy Scott* .

\* سياسة مناصرة اليهود .



إلى جانب عديد المنشورات الأخرى التي تشمل التحقيقات في سلوك بيروقراطية الأمم المتحدة الصادرة عن لجنة فولكر **Volcker Commission** و مكتب المحاسبة لحكومة الولايات المتحدة فضلا عن بعض الأعمال الأكاديمية كعمل بارنيت و **Barnett and Finnemore (2004) " قواعد للعالم : المنظمات الدولية في السياسات العالمية " Rules for the World: International Organizations in Global Politics** إلى جانب مذكرات مسؤولون في الأمم المتحدة مثل حياة بريان أوركهارت في السلم والحرب .

### المطلب الثاني: الفرق بين البيروقراطيات الدولية و البيروقراطيات الوطنية ( المحلية ) .

البيروقراطيات الدولية هي إحدى الظواهر الحديثة في النظام الدولي ، إرتبطت بتعدد العلاقات الدولية و ما صاحبها من ثورة في الإتصالات و في الإعتماد المتبادل بين الدول و التجمعات السياسية . الأمر الذي فرض ضرورة التفرقة بين البيروقراطيات الوطنية كما تعرفها الإدارة منذ القرن الثامن عشر و ما تواجهه تلك البيروقراطيات من إنتقادات تصفها بالجمود في الهياكل الإدارية ، و تعثر في إنجاز المهام المطلوب إنجازها ، و الإزدواج الوظيفي و جمود اللوائح و القوانين و أحيانا الفساد الذي يصاحب التنفيذ ، و بين البيروقراطية الدولية التي ترتبط واجباتها بإدارة المنظمات الدولية و نظمها و إجراءاتها و معتقداتها و قوانينها الداخلية و إطارها الفكري ، و أخيرا طبيعة الدور الذي تقوم به لخدمة المجتمع المستهدف<sup>1</sup>.

و لعل أول ما يجب تأكيده في هذا المقام ، أنه على الرغم من الفرق الواضح بين البيروقراطيات الدولية و المحلية إلا أن ما يجمعها أكثر مما يفرقها ، فكلا النمطين يتأسسان وفق النموذج البيروقراطي لماكس فيبر ، الذي يقوم على أساس البيروقراطيات كشكل من أشكال التنظيم الإداري ، وفقا له يتم تحديد المسؤوليات و السلطات اللازمة لمختلف الوظائف ثم التنسيق بينها بشكل يمكن معه إنجاز الأعمال على أكمل وجه - حسب صاحب هذا النموذج - لأنه و بدون تحديد المسؤوليات و السلطات و العلاقات بين الأفراد و الوحدات الإدارية المختلفة في الهيكل التنظيمي تصبح الجهود و الوظائف متداخلة و ربما متعارضة<sup>2</sup>.

من جهة أخرى ، فإن البيروقراطيات الوطنية تخضع لتوجهات و مصالح موكل واحد ، أما البيروقراطيات الدولية فإن الوكيل في إطارها ، و الذي هو الجهاز الإداري للمنظمة الدولية عليه أن يتعامل مع عشرات الموكلين الذين هم الدول الأعضاء في المنظمة و الذين يبلغ عددهم في حالة البنك الدولي مثلا 185 دولة<sup>3</sup> ، هذه الدول لديها مصالح متعارضة و أهداف متباينة في أغلب الأحوال . بل إن الضغوط الخارجية التي تمارسها الدول الأعضاء دفاعا عن مصالحها التي من بينها قضية التمثيل الجغرافي في تلك المنظمات يعتبر بمثابة سمة إضافية لا تعاني من وطأها البيروقراطيات الوطنية .

كما أن فكرة "الخدمة المدنية الدولية" مثلا تتبع مبادئ الخدمة العامة على الصعيد الوطني : الكفاءة والنزاهة ، الحياد والاستقلال وحرية التصرف . ومع ذلك ، فإن التركيبة متعددة الجنسيات و الضغوط المتضاربة بشأن التمثيل الجغرافي أعطى الخدمة المدنية الدولية ميزة خاصة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> سمير عباس : " الإدارة الدولية و أداء المؤسسات العاملة في مجال المساعدات الدولية : حالة البنك الدولي " ، مجلة النهضة ، مرجع سابق ، ص 37.

<sup>2</sup> إبراهيم عصمت مطاوع ، " الإدارة التربوية في الوطن العربي " ، أوراق عربية ، عمان ، دار الفكر لنشر و التوزيع ، 2003 ، ص 45.

<sup>3</sup> Bauer Steffen, " Dose bureaucracy really matter ? the authority of intergovernmental treaty secretariats in global environmental politics " , global environmental politics, 6:1 , 2006,pp23-49.

<sup>4</sup> Thorsten Benner,Stephan Mergenthaler,Philipp Rotmann, op.cit,p05.

أيضا العنصر البشري و طبيعة تكوينه في كلا النمطين من البيروقراطية يمثل أحد ملامح التباين بينهما ، فبينما البيروقراطية الوطنية تتسم في أغلب الحالات بوحدة الإلتواء لدولة واحدة ، فإن البيروقراطية الدولية تعاني من ضغوط التنوع الثقافي و العرقي و الإيديولوجي بين منتسبها و هو التنوع الذي تفرضه طبيعة المنظمة الدولية و ضرورات التمثيل الجغرافي<sup>1</sup> .

تجدر أيضا الإشارة إلى أنه بينما ينحصر دور البيروقراطية الوطنية في تقديم الخدمات إلى الموكل ، فإن البيروقراطية الدولية يقع عليها عبء إضافي يتمثل في إقناعها بأن عليها مسؤولية خاصة تجاه الميثاق المنشئ للمنظمة من حيث الدفاع عن مبادئ هذا الميثاق سواء كانت المنظمة هي هيئة الأمم المتحدة ذاتها أو أي من وكالاتها المتخصصة كالبنك الدولي أو صندوق النقد الدولي أو منظمة التجارة العالمية<sup>2</sup> .

البيروقراطية الدولية وفق هذا المعنى هي بمثابة القاطرة التي من المفترض أن تهض بعبء قيادة التعاون الدولي و الإدارة الكونية ، الأمر الذي أدى إلى نموها المطرد على مر على مدى العقود الستة الماضية سواء من حيث العدد أو من حيث الحجم ، و هو النمو الذي يحدث رغم تزايد حدة النقد الموجه لهذه البيروقراطية متها إياها بعدم الكفاءة ، و سوء الإدارة و عدم خضوعها لمقتضيات المساواة<sup>3</sup> .

فالبيروقراطية الدولية تتمتع بقدر من الإستقلال الذاتي يجعل قراراتها تتعدد أو تقرب بدرجات متفاوتة من نوايا الدول المؤسسة للمنظمات الدولية ، و في بعض الحالات فإن هذه البيروقراطية تخرج عن نطاق تحكم الدول التي تمثل موكلين إلى درجة أن قراراتها تؤثر على فاعلين آخرين في النظام الدولي ، و إن كان تأثيرها الفعلي في مجالات عديدة بما فيها إدارة المعونات الدولية لا يحظى بالتحليل الكافي ، بل و يتم التقليل من شأنه في بعض أدبيات العلاقات الدولية على إعتبار أن هذه البيروقراطية تسعى فقط إلى تحقيق أهداف كونية تمت صياغتها بواسطة مؤسسي المنظمة الدولية المعنية<sup>4</sup> . هذا الواقع يعكس حقيقة الفجوة القائمة بين البيروقراطية الدولية من جانب و بين بعض الدول الأعضاء من جانب آخر فيما يتعلق بآليات التحكم ، ووسائله عند ممارسة هذه البيروقراطية لسلطتها العامة الفعلية المستمدة أصلا من مبدأ التفويض الممنوح لها من جانب الدول الأعضاء أو الموكلين<sup>5</sup> .

<sup>1</sup> Buchanan Alien , Robert .O.Keohane , " The legitimacy of global governance institutions " ,Ethics and international affairs, 20:4 , 2006, pp405-437.

<sup>2</sup> سمير عباس ، مرجع سابق ، ص 39.

<sup>3</sup> Chesterman Simon , Secretary or general ? : The UN Secretary –General in world politics ,Cambridge, Cambridge University Press , 2007,pp18-23.

<sup>4</sup> Cesterman Simon , You the people : The United Nations , transitional administration and State Building , Oxford , oxford university press 2004 , pp6-17.

<sup>5</sup> Ernest Haas , When knowledge is power : Three models of change in international organizations , University of California press, Berkeley,1990,pp88-123.



إلى جانب أوجه الإختلاف و التشابه الأخرى التي يمكن تلخيصها من خلال الجدول التالي :

**جدول رقم 04 :** أوجه الإختلاف و التشابه بين البيروقراطيات المحلية و الدولية .

<p>السياسة</p>	<p>- كلتا البيروقراطيتين تنتشر فيها الجماعات الضاغطة ، - يمارس الإداريون السلطة التشريعية في كل من البيروقراطيتين من خلال عملهم اليومي في رسم السياسات من خلال القرارات التي يتخذونها . - وجود التنافس بين مختلف الجهات في جل القطاعات في كلتا الإدارتين.</p>
<p>السلطة</p>	<p>تستمد السلطة في المنظمة الدولية من الموائيق أو الدساتير أو التشريعات والأوامر نفس الشيء بالنسبة للبيروقراطيات المحلية في الإدارة العامة</p>
<p>التنظيم</p>	<p>تنطبق مبادئ التنظيم في الأنظمة الدولية على الإدارة العامة _ التفويض والتنسيق والرقابة _ و الفرق يكمن في الدرجة و ليس النوع .</p>
<p>التخطيط</p>	<p>لا يختلف في المنظمة الدولية عن الإدارة العامة مثلما قامت به الأمم المتحدة بتقسيم برامج المساعدات الفنية مثلا إلى مستوى اعلي بين التخطيط من جهة والعمليات الميدانية من جهة أخرى<sup>1</sup></p>
<p>الأفراد</p>	<p>تختلف وظيفة المورد البشري في المنظمة الدولية عن الإدارة العامة فهي توظف موظفين يختلفون ويتنوعون في عاداتهم وثقافتهم ولغاتهم وجعلهم في فريق واحد متجانس أمر صعب بالإضافة إلى مشكل الولاء ، إلا انه يحظى الموظف الدولي بنظم الأجر والحوافز والترقية والإحالة إلى التقاعد شأنه في ذلك شأن الموظف في الإدارة العامة<sup>2</sup></p>
<p>الميزانية</p>	<p>لا تختلف طرق إعداد الميزانية في المنظمة الدولية عن الإدارة العامة ، مثلا في الأمم المتحدة يتحمل وضع الميزانية على التوالي الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا ، وبالتالي فهما يتبعان التقاليد المعمول بها في دولتهما ويطبقانه على ميزانية الأمم المتحدة</p>
<p>التوجيه</p>	<p>تواجه السلطة التنفيذية في المنظمة الدولية نفس المشاكل التي تواجهها الإدارة العامة في مستويات مختلفة إذ و لأن إتساع نشاط البيروقراطيات الدولية يتطلب تفويض بعض السلطات لهيئاتها على المستوى الإقليمي فحساسية العلاقات بين الدول يخلق صعوبات تحقيق التنسيق ، والذي يعتبر من أصعب المشاكل التي تواجه المنظمة الدولية</p>
<p>الرقابة</p>	<p>تعتبر مهمة صعبة بالنسبة للمنظمة الدولية لامتداد نشاطها</p>
<p>العلاقات العامة</p>	<p>يتعدد دور وسائل الإعلام في المنظمة الدولية لذلك على هذه الأخيرة الاعتماد على جماعات المصالح الخاصة بها في كل من ادوار العلاقات العامة الدفاعية والمؤيدة لعملها<sup>3</sup> .</p>

المصدر : من إعداد الطالبة

<sup>1</sup> محمد نصر محنا ، الإدارة العامة الحديثة ، الإسكندرية ، المكتب الجامعي الحديث ، 1998 ، ص 199.

<sup>2</sup> المرجع نفسه ، ص 200.

<sup>3</sup> المرجع نفسه ، ص 202.

## المطلب الثالث : تفاعل البيروقراطيات الدولية مع نظام الحوكمة العالمية .

قبل الحديث عن تفاعل البيروقراطيات الدولية مع نظام الحوكمة العالمية لا بد من الإشارة إلى مفهوم الحوكمة العالمية الذي رغم حداثة في أدبيات السياسة والإدارة والاقتصاد، إلا أنه ليس هناك إجماع حول تعريف محدد له، بحيث نجد صيغ متعددة مثل: الحوكمة، الحاكمة، الحكمانية، الحكم الراشد ... الخ. لكن بالرغم من اختلاف هذه الصيغ إلا أن جميعها يشترك في خصائص معينة.

فمفهوم الحوكمة يختلف عن مفهوم الحكومة **Government**، في أن لفظ الحوكمة يشير إلى القيام بالحكم بمعنى واسع، حيث يمكن الإشارة إلى أنه ممارسة السياسة والاقتصاد والإدارة، بما يتضمنه ذلك من ميكانزمات وعمليات وعلاقات ومؤسسات يجمع المواطنون أو الجماعات من خلالها مصالحهم ويمارسون حقوقهم والتزاماتهم، ويهدف هذا الحكم الواسع إلى تحقيق العدالة والكفاءة في استخدام الموارد الطبيعية والبشرية والمالية، وتحقيق الشفافية وإعادة تحديد مجالات العمل والنشاط لكل من الفواعل الرسمية وغير الرسمية، فالحوكمة **Governance** هي أكثر ارتباطا وأكثر اتصالا بالمجتمعات.

أما الحكومة **Government** فهي: "مؤسسة أكثر انعزالا عن المواطنين، وأكثر التصاقا وتقيدا بالعمليات الإدارية، وذلك بالرغم من ندرة تعريف الحكومة كعمليات في عصرنا الآن، حيث ينظر إلى الحكومة الآن بأنها مجموعة مؤسسات كواحدة من مجموعة عناصر اجتماعية"<sup>1</sup>. بالتالي فإن، التغير في دور الحكومة و تغير البيئة التي عليها أن تمارس دورها فيها قد تمخض عنه جلب مصطلح الحوكمة إلى الإستخدام من قبل العامة كعملية "Process"، حيث لم تعد كلمة حكومة كافية. و ما يمكن ملاحظته في هذا السياق هو أن مفهوم الحوكمة يتضمن مستويين أو بعدين أساسيين :

البعد الأول : ويعبر عن اتجاه جديد في الإدارة الحكومية والذي يعرف بالتسيير العمومي الجديد **New Public Management**، عن طريق التركيز على إدخال أساليب إدارة الأعمال و أساليب الخصخصة و كذا تطوير الأساليب الاقتصادية<sup>2</sup>.

إذ هناك من المفكرين من اعتبر بأن مصطلح الحوكمة هو الترجمة المختصرة التي راجت للمصطلح "**Governance**"، والتي اتفق على أنها "أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة". ويعبر عن هذا الاتجاه فكر البنك الدولي ومختلف المنظمات الدولية، إذ يعرفها البنك الدولي بأنها: "الهياكل، والوظائف، والعمليات والتقاليد المؤسسية التي تستخدمها الإدارة العليا للمؤسسة للتأكد من تحقيق رسالة المؤسسة"<sup>3</sup>.

كما يعرفها أيضا بأنها: "ممارسات السلطة السياسية، والاستعمال الأمثل للموارد المؤسسية لتسيير مشاكل وقضايا المجتمع"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003، ص 7.

<sup>2</sup> ثعالي نوال، دور الفواعل غير الدولية في الحوكمة البيئية العالمية، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2010، ص 15.

<sup>3</sup> World Bank, **Governance and Development**, World Bank Publication, Washington, 1992, p.1.

<sup>4</sup> Ibid, p. 2.

وهناك من يعرفها بأنها: «مجموع "قواعد اللعبة" التي تستخدم لإدارة الشركة من الداخل، ولقيام مجلس الإدارة بالإشراف عليها لحماية المصالح والحقوق المالية للمساهمين»<sup>1</sup>.

كما ظهر هذا المصطلح منذ أكثر من نصف قرن عند الاقتصاديين الأمريكيين في السبعينات حيث عرفها ليزلي بين ماجيت "Leslie Pean Magette" على أنها الإمكانيات التي تضعها المؤسسة من أجل تنسيق فعال على مستويين<sup>2</sup>:

1- الداخلي: ويعني داخل المنظمة أو في المجتمع بين أفرادها.

2- الخارجي: حين يتعلق الأمر بالشراكة والتبادلات بين المنظمات.

ومع بداية الثمانينات ظهر مفهوم الحوكمة في العلاقات الدولية خاصة في المنظمات المالية والاقتصادية والإدارية، لذلك يمكن تعريف الحوكمة كسلطة اقتصادية سياسية وإدارية تسير مختلف شؤون وأعمال منظمة ما، تأخذ بعين الاعتبار ميكانيزمات وسيورة هيكلها وكل الجهات التي من خلالها يعبر الأشخاص عن رغباتهم حسب حقوقهم وواجباتهم<sup>3</sup>.

وهناك من ربط مفهوم الحوكمة بالشركات مباشرة، فظهر ما يعرف بمفهوم "حوكمة الشركات"، ويقصد بها مجموعة من القوانين واللوائح والإجراءات التي تمكن إدارة الشركة من تعظيم ربحيتها وقيمتها في المدى البعيد لصالح المساهمين<sup>4</sup>.

إذن فالحوكمة حسب هذه التعاريف، تركز على العلاقة بين آليات السوق من جانب والحد من التدخل الحكومي من جانب آخر، وذلك عن طريق إدخال ميكانيزمات الخصخصة ومن خلال التركيز على المنظمات الخاصة، ومنظمات إدارة الأعمال والتي يعبر عنها بمصطلح "Corporate Governance" حيث يركز على كيفية عمل نظام داخل الشركة على النحو الذي يحقق مصالح المنتفعين بها. كما يعبر أيضا مصطلح الحوكمة عن اتجاه الإدارة الحكومية الجديدة "New Public Management" والذي يعتمد على إدخال أساليب إدارة الأعمال في الإدارات العامة.

هذا الاتجاه على الرغم من تبنيه فكرة الإدارة الرشيدة من خلال مضامين الحوكمة الرشيدة، إلا أنه يركز على الجانبين الاقتصادي والإداري فقط، ويفضل الجانبين السياسي والاجتماعي، فالحكم بمعناه الواسع يرتكز على ثلاثة دعائم: الدعامة السياسية، والدعامة الإدارية، والدعامة الاقتصادية، وبهذا المعنى فالحوكمة مفهوم أشمل من التسيير الاقتصادي أو الإداري ويأخذ بعين الاعتبار الانفتاح على المحيط والعلاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية الموجودة بين مختلف قوى المجتمع<sup>5</sup>.

؛ أما البعد الثاني: فهو بعد سياسي يعبر عنه بإدخال معايير الحكم الصالح في الجوانب السياسية.

حيث يتفق أغلبية الكتاب على أن مفهوم الحوكمة يطرح ضمن إشكالية واسعة من الفعالية والنجاحة في العمل العمومي "Public Action"، وتهتم بالعلاقة بين السلطة والحكم، فالحوكمة حسب هذا التعريف ترتكز على ثلاثة أسس رئيسية:

<sup>1</sup> البنك الأهلي المصري، "أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة في الشركات: حوكمة الشركات"، النشرة الاقتصادية، 2، مجلد 56، 2003، ص 5.

<sup>2</sup> Leslie Pean Magette, *Nouvelle gouvernance et organisation*, SLP, France, 2005, p. 122.

<sup>3</sup> نوال ثعالي، مرجع سابق، ص 16. أنظر أيضا: Olivier Dubigson, *Mettre en Pratique le développement Durable*, SLP, Paris, 2005, p. 48.

<sup>4</sup> المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الشركات وأسواق المال العربية، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007، ص 97.

<sup>5</sup> نوال ثعالي، مرجع سابق، ص ص 16، 17.

1- وجود أزمة في طريقة الحكم، أي فقدان مركزية هيئة الدولة وضعف الفعالية والنجاعة في الفعل العمومي.

2- أن الأزمة تعكس فشل أو ضعف الأشكال التقليدية في العمل العمومي.

3- ظهور شكل جديد للحكم أكثر مواءمة للمعطيات الحالية . فالحوكمة بهذا الشكل لا يمكن أن تكون إلا في ظل السلم الاجتماعي والاستقرار السياسي وترقية حقوق الإنسان وبسط قوة القانون ، بحيث تضمن إرساء دعائم الإدارة الجيدة لشؤون الدولة والمجتمع مثلما تم تعريف الحوكمة على أنها تتعلق بإتخاذ القرارات نحو التوجه للمجتمع ولؤؤسساته المختلفة<sup>1</sup> .

ما يلاحظ من خلال هذه التعاريف أن مفهوم الحوكمة منذ ظهوره، وبعد أن أصبح يشغل اهتمام العديد من السياسيين، أولى أهمية كبيرة للبعد السياسي حيث أصبح يحتل أهمية بحثية كبيرة لكثير من المحللين . لكن في المقابل فإن هذا الاتجاه من المفكرين قد أغفل الجانبين الاقتصادي والإداري للحكم ، كما أنه لم يولي أي اهتمام للجانب الاجتماعي والذي يعتبر المحور الأساسي للحوكمة و إحدى دعائمها ، فالمجتمع لا يعتبر فقط غاية الحوكمة وإنما هو أيضا إحدى الوسائل الأساسية التي تتولى إدارتها، وهو ما يعبر عنه "بالإدارة المجتمعية للحكم" وهي الدعامه التي أغفلها كل من الاتجاه الأول (البعد الاقتصادي والإداري)، والاتجاه الثاني (البعد السياسي). حيث تعتبر الدعامه الاجتماعية المحور الأساسي للحوكمة.

ما يمكن استنتاجه من التعاريف السابقة هو أن: الحوكمة هي تفاعل مجموعة من الشبكات المنظمة في عدد من الأجهزة الحكومية، لإدارة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية والاجتماعية، بحيث تكون محصلة التفاعلات الرسمية وغير الرسمية هي تحقيق أهداف ومصالح المجتمع، وذلك من خلال إدخال أساليب وآليات الإدارة الرشيدة في جميع المؤسسات والقطاعات العامة والخاصة، وفي جميع مجالات الحياة . بما تحمله هذه الأخيرة من معايير لإقامة دولة القانون، والمراقبة الاجتماعية، والشفافية، والمشاركة، والمحاسبة.

أما على المستوى العالمي فقد إستخدم مصطلح الحوكمة العالمية من قبل " جيمس روزنو " للدلالة على تنظيم العلاقات في ظل غياب سلطة سياسية شاملة . فالحوكمة العالمية حسبه هي : " الحكم من دون سلطة السيادة ، أين تتجاوز العلاقات الحدود الوطنية فهي حسبه تستخدم للتعبير عن نظام حكم في ظل نظام ليس هو نظام الدولة . كما تعني فعل – على المستوى العالمي – ما تفعله الحكومات على المستوى المحلي<sup>2</sup> . و يرى ويس أن هناك إختلافا طفيفا بين مجالات الحوكمة الوطنية و العالمية ، فعلى المستوى الوطني توجد حوكمة إضافة إلى حكومة Governance plus Government و على المستوى الدولي توجد حوكمة أقل من حكومة Governance minus Government و التي تعني عدم القدرة على صون الإلتزام بالقرارات الجماعية<sup>3</sup> .

و يذهب كل من جوزيف س. ناي و روبرت كيوهان إلى إعتبار الحوكمة العالمية بأنها : " الإجراءات و المؤسسات الرسمية و غير الرسمية التي تقود الأنشطة الجماعية ، و الحكومة في ظلها جزء فرعي يتصرف بسلطة و يضع إلتزامات رسمية ، و

<sup>1</sup> Philip Haid and Others, **R-Focusing the lense: assessing the challenge of youth involvement in public policy**, the institution governance ,Canada, ottawa, 1999 , p. 1.

<sup>2</sup> James N.Rosenau, *The United Nation in a Turbulent World*, Lynne Rinner Publisherse, Boulder & London, 1992, p16.

<sup>3</sup> Lawrence S.Finkelstein , " **What is Global Governance** " , *Global Governance*, winter 1995 , p369.

لا تحتاج الحوكمة العالمية بالضرورة لأن تقودها حكومات فقط و منظمات عالمية تفوضها الحكومات بسلطة ما ، إذ ترتبط بالحوكمة الشركات و المنظمات غير الحكومية ، و غالبا ما يكون ذلك بالتعاون مع هيئات حكومية<sup>1</sup> .

و بناء على ذلك ، تعرف الحوكمة العالمية على أنها عبارة عن تقنيات و مؤسسات و قواعد و أصول و ترتيبات قانونية تستخدم لإدارة العلاقات بين الدول و لتسهيل التعاون العالمي عبر مختلف المسائل و القطاعات<sup>2</sup> .

من خلال تعاريف الحوكمة العالمية يمكن القول بأن علاقة البيروقراطيات الدولية بنظام الحوكمة العالمية تتأسس من خلال الاعتماد المتبادل حيث سعى الليبراليون إلى رعاية حوكمة عالمية من خلال ترتيبات مؤسسية لتعزيز التعاون بين الدول وهو ما توفره البيروقراطية الدولية. فكما يقول أولسن: "إن الوقت قد حان لإعادة اكتشاف البيروقراطية في سياق دراسات الحوكمة حول: بيروقراطية السوق، تنظيم شبكة يتم تصويرها عادة كبداية تتركز على المنافسة، السلطة الهرمية والتعاون"<sup>3</sup>

- ومن منظور "العالم الواقعي Real World" لا يمكن في ظل الحوكمة العالمية فهم هذه الترتيبات دون التركيز على دور البيروقراطية الدولية والبحث المتواصل حول طرق فعاليتها، فالبيروقراطيات الدولية أصبحت منخرطة لمواجهة قضايا الحوكمة العالمية من تقليص الفقر، إعادة بناء وإعمار ما بعد الحرب، نزع السلاح، التغير المناخي، وترقية حقوق الإنسان.

كما أن البيروقراطيات الدولية تلعب أدوارا كبيرة في "أشكال الحكم الجديدة" ولذلك فإن إشراك الجهات الفاعلة في القطاعين العام والخاص وتجاوز السياسة التقليدية بين الدول يعتبر آليات حاسمة لحوكمة عالمية سواء في الأمن أو الاقتصاد أو التنمية المستدامة، حيث تلعب فيها البيروقراطية الدور الرئيسي لإثبات القدرة على التحرك نحو حوكمة عالمية من خلال إصلاح المنظمات الدولية لتتصدى بشكل أفضل لتحديات عالم يسير على نحو متزايد نحو ما هو عالمي شامل ، ومتعدد الأقطاب ومتربط و في نفس الوقت مجزأ وغير متوازن ومحفوف بالمخاطر<sup>4</sup>.

ولعل أهم تحدٍ يحول دون التوصل إلى بيروقراطية دولية ملائمة لحوكمة عالمية هو أن النظام الدولي الذي تلتقي به الحكومات القومية معا للإشراف على القضايا العالمية مجزأ ومتخصص يفتقر إلى نظرة عامة واسعة وفعالة كما أن ما يوجد لدينا اليوم هو تعددية من القوى الفاعلة والبيروقراطيات المستقلة العامة والخاصة كل منها يسعى لتحقيق أهدافه وأولوياته، وهو نموذج كان صالحا في فترة علاقات دولية تركز فيه على قضايا منفصلة، أما وبظهور الحوكمة وتشابك قطاعاتها ومكوناتها وتشابك ما هو سياسي بما هو اقتصادي ، بيئي ، صحي و مالي لم يعد يمكن الادعاء أن الإشراف الحالي للبيروقراطية الدولية على العلاقات الدولية ملائم للقرن الحادي والعشرين الذي تتطلب مشكلاته إستيعاب التغير الديمغرافي وتخفيض أعداد الفقراء والتوسع في توفير الطاقة الآمنة والنظيفة دون جعل البيئة تتضرر وتقليل المخاطر الصحية إلى جانب تعاون أكبر مما هو ممكن في مثل هذا النظام ذلك أن كلا من هذه التحديات حتى وإن عولج عن طريق بيروقراطيات محلية قومية لديه إمكانية أن يؤثر على حياة الناس في كل مكان، ولن تكون الخبرة التقنية المتخصصة ذاتها فعالة بالكامل ما لم تسترشد برؤية عالمية كلية نحو إرساء حوكمة عالمية عن طريق بيروقراطية دولية ذات جودة وكفاءة وفعالية في الأداء والتعاطي.

<sup>1</sup> بيبييا نوريس ، حكم عالمي و مواطنون عالميون " ، " الحكم في عالم يتجه نحو العولمة " ، تحرير روبرت كيوهان و جوزيف .س.ناي ، السعودية ، مكتبة العبيكات ، 2005 ، ص33 .

<sup>2</sup> ماري غريفيش ، تيري أوكلهان ، المفاهيم الأساسية في العلاقات الدولية ، دبي ، مركز الخليج للأبحاث ، 2001 ، ص 191.

<sup>3</sup> Thorsten Benner,Stephan Mergenthaler,Philipp Rotmann, Op.Cit ,p27.

<sup>4</sup> Ibid ,pp3-4.

### المطلب الرابع : أهم المقاربات النظرية لدراسة البيروقراطيات الدولية .

إن التحدي الأساسي لدراسة البيروقراطية الدولية هو البحث في كيفية إرساء " مسعى عقلائي لتصميم مؤسساتي "

"Rational Science Of Institutional Design" وذلك عن طريق تشكيل أجندة بحثية متماسكة في

طموحاتها و مساعيها المفاهيمية و النظرية غنية تجريبيا و مترابطة تطبيقيا، و هذا يستلزم من الباحثين في العلاقات الدولية توسيع إطارهم التحليلي ليأخذ في الحسبان المبادئ المتبعة و المسائل التوجيهية التي تقود إلى إرساء بيروقراطيات دولية لها ما يؤصل لها نظريا و ما يعاينها امبريقيا.

و بالفعل فقد بدأ باحثو العلاقات الدولية و الإدارة العمومية على السواء في إعادة فحص واكتشاف القوة و السلطة التي

تمتلكها و تمارسها البيروقراطيات الدولية كقواعل قوية في تنظيم الحوكمة العالمية ، إلى جانب الأسباب الحيوية التالية<sup>1</sup> :

● الأمانات الدولية أكثر من مجرد ترتيبات تقنية ذات آثار سلبية (غير نشطة) ، و ليست مجرد أداة طيعة في يد

الدول كما يميل المنظور الأرثوذكسي في العلاقات الدولية في تصوره لها. فالبيروقراطيات الدولية سلطة متنامية تختفي تحت غطاء التقنية و عدم التسييس و صناعة المعرفة التي تتمتع بسلطة الإقناع.

● لا يزال التنظيم البيروقراطي حاضرا بقوة في عالم اليوم فالمجتمعات الإنسانية و السياسية على جميع المستويات لم

تستطع أن تحدث أي تغير قوي تجاه التخلي عن التنظيم البيروقراطي لصالح نموذج السوق أو الشبكة.

● تبدو البيروقراطية الدولية اليوم كتنظيم يميل إلى التعلم (learning organization) و يهدف إلى المرونة و إنتاج

المعلومة التي تؤثر على الفاعلين الآخرين ، كما تدعي هذه الفئة من التنظيم الدولي إنتاج معرف تضاهي و تنافس المعرفة الأكاديمية الكلاسيكية.

● تقوم البيروقراطيات الدولية بالاستيلاء المتنامي على وظائف الدولة في مناطق ما بعد النزاعات العنيفة (كما حدث

مع الأمم المتحدة في كوسوفو و تيمور الشرقية) ، حيث قامت بتقديم الخدمات الأساسية و تحملت أعباء الدولة الجوهريّة مثل حفظ الأمن و النظام العموميين.

فدراسات البيروقراطيات الدولية التي تجمع بين الجودة الأكاديمية العالية مع الأهمية العملية لا تزال نادرة جدا في مجال

العلاقات الدولية على وجه الخصوص ، إذ يؤكد غالبية الباحثين أن كلا من المانجمنت العمومي و نظرية العلاقات الدولية

أهملا دراسة القطاع العام أو البيروقراطيات الدولية عموما ، لذا فإن من الضروري وضع دراسة البيروقراطيات الدولية

ومساهمتها في الإدارة العالمية في مكانها الصحيح في قلب دراسات العلاقات الدولية من أجل تجاوز الوصف الهيكلية للمؤسسات

الإدارية الدولية نحو "فتح الصندوق الأسود" في المنظمات الدولية<sup>2</sup> .

<sup>1</sup> European Consortium of Political Science Research , " Rediscovering Global Bureaucracies – From Weber to Where?" ,European Consortium of Political Science Research, Stockholm , September 7-8 , 2010, in: <http://bureaucracy.practice-theory.net/cfp.pdf> .

<sup>2</sup> Thorsten Benner,Stephan Mergenthaler,Philipp Rotmann ,Op.Cit, pp6-7.



فحسب Frank Biermann و Bernd Siebenhüner تبقى البيروقراطيات الدولية بعيدة عن النقاشات الأخيرة التي أدخلتها حركة التسيير العمومي الجديد في الإدارة العامة الوطنية و تحت الوطنية<sup>1</sup>، و كان من نتائج هذا الإهمال أن افتقد هذا المجال إلى البناء النظري أو النماذج القوية و المتينة التي يمكن أن تساعد في الفهم الجيد له، إلا أنه تبرز مجموعة من المقاربات النظرية و التحليلات التي يكمن أن تساعد في دراستها و سنحاول عرضها هنا باختصار:

1. **المقاربة الفيدرالية أو البيروقراطية**؛ وهي مقارنة تطرح حول هذا النوع من المنظمات أسئلة من قبيل كيف تقوم هذه البيروقراطيات بتشكيل المصالح و الهويات و سلوكيات الدول؛ و تفسر كيف يؤدي الانحراف عن الوضع البيروقراطي النموذجي إلى عجز و عطب الأداء في المنظمات الدولية. و الأمانة الدولية حسب هذه المقاربة التي يترجمها Barnett و Finnemore هي نوع من السلطة الشرعية و العقلانية (القانونية)، حيث أن الدول بمنحها السلطة في شكل المبادئ و المعايير و القواعد و الإجراءات تكون قد أعطت لهذه الأمانات سلطة ملاحظة الالتزام بهذه الإتفاقيات من استخدام المعلومات و تطبيق الإجراءات المتفق عليها. و تعتمد هذه السلطة البيروقراطية أساسا على القدرة التقنية و القواعد المحددة بدقة و الحياد في تنفيذها؛ كما أن الأمانات تتسم بالمصادقية بسبب أساسها القانوني و الخصائص الذاتية لها.
2. **المقاربة النقدية**؛ وهي التي تستلهم فكر ميشال فوكو و بالضبط مفهومه عن la gouvernementalité في الإطار العالمي فالدراسات عن **المحكومة العالمية** ترى أن البيروقراطيات تمثل وكلاء عن النيوليبرالية و تعمل على التحكم في سلوك الدول و الشعوب باستخدام تقنيات متعددة مثل مخططات التصنيف و إعادة البناء، أو بشكل عام الخطاب العلمي لأغراض السيطرة؛ و يشدد أنصار هذه المقاربة على الخطر الكامن في نفي الطابع السياسي للحكومة العالمية الذي يتضمنه انتشار هذه البيروقراطية الدولية.
3. **هنالك مقاربة بحثية غير متجانسة** تتضمن نظرية العلاقات الدولية و نظرية التنظيم، و التركيز لديها لا يتعلق بالأثر الذي تمارسه هذه التنظيمات على بيئتها وإنما ينصب في المقام الأول على الحقائق التنظيمية لهذه البيروقراطيات و كيف تتغير. و يهدف جانب كبير من الجهود المبذولة داخل هذه المقاربة إلى التوثيق لإعادة الهيكلة البيروقراطية و فحص المبادرات من قبيل تحول البيروقراطيات إلى "منظمات متعلمة" أو التركيز على التنسيق الداخلي أو البيني لهذه المنظمات.
4. **مقاربة الأداء**؛ وهي التي تعتمد على فهم المنظمات على أنها ممارسة و أداء؛ وهي تدعى بنظريات الممارسة التي يستخدمها الباحثون في فحص قدرة البيروقراطيين على الإبداع في ترجمة الأفكار و التصورات أو القواعد إلى ممارسات أو وضع عملي أو ابتكار تقنيات جديدة، كما استخدم بعض رواد هذه المقاربة (مثل Bigo ; Huysmans) مفهوم **بيير بورديو** عن الحقول و فحصوا كيف تشكل أجهزة بيروقراطية مختلفة بئى مشتركة للمعنى. و ما يجمع تحليلات هذه المقاربة تركيزها على البيروقراطية كممارسة و فهمها للمعرفة من خلال الممارسة فقط و تعريف المنظمة على أنها ناتجة عن الأداء.

<sup>1</sup> Frank Biermann and Bernd Siebenhüner, "The Role and Relevance of International Bureaucracies: Setting the Stage", in: Frank Biermann and Bernd Siebenhüner (editors), *Managers of global change : the influence of international environmental* London, 2009, p.24. **Bureaucracies**, Massachusetts Institute of Technology,

5. المقاربة القانونية ؛ حيث يناقش مختصوا القانون الدولي بشكل متزايد ضرورة وجود قانون إداري دولي يساعد في القضاء على فشل البيروقراطية الدولية و زيادة محاسبتها من خلال القواعد و الإجراءات<sup>1</sup>.
6. مقارنة الوكيل الرئيسي أو الأساسي (Principal-Agent) ؛ التي تستخدم بشكل متزايد في دراسة الديناميكية التنظيمية للمنظمات الدولية و فهم مدى استقلاليتها . وهي مقارنة مبنية على الإختيار العقلاني و التمثيل تُعْتَبَرُ المنظمة وكيلا عن المالك أو Principal . و تهتم بما إن كانت هذه المنظمات وكالات مسؤولة أمام الدول التي أنشأتها . و التطبيق الصحيح لهذه النظرية يتضمن أن يتم تعريف مصالح الوكيل و مصالح المالك و التمييز بينهما على أنها مختلفان<sup>2</sup>.
- 7- المقاربة الوظيفية ؛ و هي التي استخدمها جون ماثياسون كمقاربة مساعدة للمقاربة الفيبرية لأجل فهم ممارسة الأمانات للسلطة البيروقراطية حيث حدد الوظائف التي تقوم بها في خمسة<sup>3</sup> :

- 1- خلق النظام
- 2- تعبئة المعلومات
- 3- فرض القواعد
- 4- إدارة تقديم الخدمات
- 5- التسيير الداخلي .

ولئن كانت هذه الابتكارات المؤسسية هي بالتأكيد مثيرة للاهتمام و مواضيع خصبة للدراسة ، إلا أن التحدي يبقى في صياغة جداول أعمال متماسكة للبحوث الطموحة من الناحية النظرية و المفاهيمية ، تكون غنية تجريبيا و مناسبة و متصلة عمليا ، وهذا يتطلب من علماء العلاقات الدولية توسيع إطارهم التحليلي .

و يمكن تكوين إطار تحليلي متكامل من خلال إستنتاج مجموع المبادئ التوجيهية التالية :

- بدلا من مجرد استخدام البيروقراطيات الدولية باعتبارها أرضية إختبار للنظريات والنماذج ، ينبغي للبحوث أن تسعى إلى معالجة الاختلالات و التحديات الناشئة عن العمل الحقيقي للبيروقراطيات الدولية عن كثب .
- يجب أن يكون البحث دقيقا بمعنى أنه يعتمد على مفاهيم واضحة ومنهجية تأخذ بعين الاعتبار معايير الدراسات و الأبحاث المتقدمة في العلاقات الدولية على مدى العقود الماضية. وهذا يعني أن البحث يجب أن لا يكتفي بوصف ما هو رسمي خارجي للبيروقراطيات الدولية ( و هو ما ميز معظم الدراسات التي أجريت في وقت مبكر على الموضوع) ، و التركيز على فهم النواة باعتبارها نقطة البداية الأساسية لأي تحليل شامل من خلال مقارنة معيارية تشمل تحليل العناصر المعيارية و الإرشادية Normative-Prescriptive Elements . و اتباع نهج صارم من خلال سد الفجوة - المبالغ فيها- بين نهج / المقاربة / "العقلانية" و "البنوية" كما أشار روبرت كيوهان بأن " ما يجمع العقلانية والبنائية هو أكثر بكثير مما يفرقها" .

*As Robert Keohane pointed out , " rationalism and constructivism have more in common than stylizations of them as containing different ontologies would suggest " .*

1 in: <http://bureaucracy.practice-theory.net/cfp.pdf> . European Consortium of Political Science Research, op.cit

2 Michael n. Barnett and Martha finnemore, op.cit., p. 705.

3 John Mthiason, op.cit.,pp.5-22.



ولذلك ينبغي للأبحاث في البيروقراطيات الدولية أن تسعى "لدمج وجهات النظر المختلفة، حتى تكون شاملة، و من جهة أخرى؛ فإن مقاربات و مناهج العلاقات الدولية التقليدية وحدها لا تملك القدرة للتعامل مع المنظمات الدولية كتنظيمات. ولذلك، فالبحوث المتعلقة بالبيروقراطيات الدولية يجب أن تكون متعددة التخصصات من أجل توفير نظرة ثاقبة تجمع بين القانون والاقتصاد والتاريخ والأنثروبولوجيا الاجتماعية و علم النفس، علم الاجتماع، والإدارة العامة. ما من شأنه أن يؤدي إلى رفع القدرات التحليلية للنظرية التنظيمية والإدارة العامة و العلاقات الدولية.

### المبحث الرابع: المقاربات الحديثة في دراسة أنماط الإصلاح في البيروقراطيات الدولية.

#### المطلب الأول: دروس من المؤسساتية الجديدة "New Institutionalism"

(المؤسساتية الاجتماعية و نظرية الخيار العقلاني / المؤسساتية التاريخية و التبعية للمسار).

تعتبر المؤسساتية الجديدة أو المدخل النيومؤسسي - العقلاني - أحد أبرز المداخل التي تزودنا بتبصرات قوية في فهم و شرح التغيير و التحول في المنظمات الدولية و بيروقراطياتها في فترة ما بعد الحرب الباردة مقارنة بالمدخل النيواقعي. فرغم إتمام المدخلين إلى ذات البراداييم - البراداييم العقلاني - إلا أنها يختلفان إختلافا جوهريا، راجع في جزء كبير منه إلى طبيعة العقلانية التي تستند إليها كل مقاربة، ففي الوقت الذي يبني النيواقعيون تصوراتهم على العقلانية الجوهرية يتبنى النيواقعيون عقلانية إجرائية.

و لعل عدم تركيزنا في هذا المقام على المدخل النيواقعي راجع إلى أنه لم يقدم الكثير فيما يتعلق بالتغيير و التحول في البيروقراطيات الدولية و المنظمات الدولية بشكل عام. حيث ينظر إلى هذه الأخيرة نظرة ذرائعية، بمعنى أنها مجرد ترتيبات تتعاون وفقها الدول، ما يعني إمكانية التملص.

حيث أن ميرشايمر (أحد أبرز الواقعيين الهجوميين) يفصل بين الترتيبات المؤسساتية و المحصلات السلوكية (أي مدي تطابق سلوكيات الدول مع القواعد التي تفرضها الترتيبات المؤسساتية للمنظمات الدولية) فالواقعيون لا يعيرون أي إهتمام لفاعلية المنظمات الدولية أو حتى بقائها، ذلك أن الدولة لديهم تمثل المرجعية التحليلية الأولى بالرعاية و الإهتمام بينما المنظمات الدولية قنوات لتمرير مصالح الدول تنتهي صلاحيتها بإنهاء المهمة المنوطة بها<sup>1</sup>. الأمر الذي يطرح إمكانية تغيير هذه الترتيبات بما يتوافق وسلوك الدول، فالدول لا تتماشى مع القواعد التي تفرضها المنظمات الدولية، إلا في حالة تقاطعها ومصالحها القومية، هذه الأخيرة التي تعد من بين المفاهيم الجوهرية التي تقوم عليها الواقعية والتي ترتبط بدورها بموارد القوة كما يشير إلى ذلك رائد الواقعية الكلاسيكية هانس مورقانتو، و لعل ما يدل على رفض الدول للقواعد التي تفرضها المؤسسات الدولية في حالة تعارضها ومصالحها هو رفض الولايات المتحدة الأمريكية الانضمام لـ"برتوكول كيوتو" للاحتباس الحراري في 2001.

وعليه فإن المنظمات الدولية لم تحظى باهتمام الواقعيين، كون الدولة هي الفاعل الأساسي في العلاقات الدولية، والمنظمات الدولية وغيرها من الشركات المتعددة الجنسيات، "فمثلها مثل باقي الإيديولوجيات يصعد نجمها ويأفل"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> عادل زقاغ، النقاش الرابع بين مقاربات النظرية للعلاقات الدولية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، تخصص العلاقات الدولية، جامعة باتنة، قسم العلوم السياسية، 2009/2008، ص 113.

<sup>2</sup> جون بيليس وستيف سميث، عولمة السياسة العالمية، ترجمة مركز الخليج للأبحاث، ط1، دبي، مركز الخليج للأبحاث، 2004، ص 242.

تركز المؤسساتية الجديدة بشقيها الإجتماعية و التاريخية على الآثار المترتبة للمؤسسات التنظيمية و التأسيسية على الظواهر الإجتماعية و السياسية ، فالمسارات المختلفة التي تقدمها هذه النظرية تقدم فرضيات حول خلق و تغيير المؤسسات الدولية . كما تحاول إعطاء بعض الإشارات التوضيحية لدواعي تواصل تفويض الصلاحيات من طرف الدول الأعضاء في المنظمات الدولية<sup>1</sup> .

تنطلق المؤسساتية الجديدة عموما من التأكيد على أهمية و دور المنظمات الدولية باعتبارها تساعد الدول في مسعى التغلب على المشاكل التي تعرقل العمل الجماعي . ففي ظل العولمة و ازدياد الاعتماد المتبادل ، فإن الدول تعجز منفردة عن معالجة التحديات التي تواجهها الإنسانية ، مما يجعل الحاجة للمؤسسات الدولية قائمة باعتبارها البديل الأنجع لتذليل هذه العقبات، ويتجلى ذلك في وظائف عدة تقوم بها هذه المؤسسات الدولية<sup>2</sup> . إضافة إلى خفض تكاليف إبرام الصفقات من خلال العمل المتعدد الأطراف، حيث أن الاعتماد المتبادل على الاتفاقية الثنائية ، أو العمل المنفرد في مواجهة التحديات العالمية يكلف الدول الوقت وكذلك التكاليف المرتفعة<sup>3</sup> ، وعليه فإن المنظمات الدولية من خلال ما تمتلكه من آليات رقابية عالمية تساعد على خفض هذه التكاليف والتخفيف من حدة الشكوك المتبادلة بين الدول (مراقبة الاتفاقيات لضمان احترامها والالتزام بها)، وما يترتب عن ذلك من إرساء للثقة و الشفافية بين الدول ، خاصة أن مثل هذه المؤسسات الدولية (المنظمات الدولية) تعمل على توفير عنصر المعلومة، الذي يوفر بدوره للشركاء الإيفاء بالتزاماتهم ، والتحقق من التزامات الشركاء الآخرين ، وما يترتب عن ذلك من بحث الدول من خلال المؤسسات الدولية على الحفاظ على السمعة التفاوضية، لتحقيق مكاسب في الجولات اللاحقة من التعاون، كما تزود المنظمات الدولية الدول بآليات مناسبة لحل النزاعات .

كل هذه الوظائف و غيرها ، تزيد من ثقة الدول في البناء المؤسساتي ، فالمنظمات الدولية رغم فوضوية النظام الدولي ، ( غياب التراتبية ) حسب النيومؤسستين إلا أنه من شأنها لتطيف الفوضى والتغلب على النتائج السلبية لها<sup>4</sup> . كما يرى دايفيد لايك بأن إضافة مستويات جديدة للحكم يساهم في محاصرة النزعة الإنتهازية لبعض الدول ، لكنه من جانب آخر يرفع تكاليف الحكومة . فالدول تحاول التوفيق بين هذين المتغيرين عبر تصميم مؤسساتي أقل تكلفة يساعدها على تقليص فرص الإنتهازية<sup>5</sup> .

و لعل إدراك الإفتراضات التي تضعها المؤسساتية الجديدة لتفسير مراحل البناء و التغيير المؤسساتي من جهة و تقييم هذه التفسيرات لتحديد البنات المفقودة " Building blocks"<sup>6</sup> و التأسيس لفهم منهجي موسع ، لا يتم إلا من خلال تسليط الضوء على كل من المؤسساتية الإجتماعية و المؤسساتية التاريخية .

### 1- المؤسساتية الإجتماعية و نظرية الخيار العقلاني :

يفترض مؤسسوا نظرية الخيار العقلاني أن الفواعل الإجتماعية تقوم بإنشاء و تغيير المؤسسات بالدرجة التي تعظم مصالحهم و أفضليتهم ، ووفقا لمارش و أولسن « March & Olsen » " العمل الإجتماعي يتبعه نواتج منطقية تدعمها خيارات عقلانية لبدائل يسعى من خلالها الفاعل الإجتماعي إلى تحقيق الأفضل"<sup>7</sup> .

<sup>1</sup> Berthold Rittberger, **Building Europe's Parliament**, First publisher, Oxford University Press, 2005, p15

<sup>2</sup> جون بيليس وستيف سميث، المرجع السابق، ص 345.

<sup>3</sup> المرجع نفسه.

<sup>4</sup> جون بيليس وستيف سميث، مرجع سابق، ص 345.

<sup>5</sup> جوزيف ناي و آخرون ، الحكم العالمي في عالم يتجه نحو العولمة ، الرياض ، مكتبة العبيكان ، 2002 ، ص 409.

<sup>6</sup> Op.Cit , p15. ,Berthold Rittberger

<sup>7</sup> Ibid,P16.

تباعا ، فإنشاء المؤسسات إنطلاقا من مفاوضات بين الفواعل العقلانية لتحقيق أفضليات ( خاصة/ جماعية ) في ظروف يتوقع من خلالها تحقيق مكاسب عالية عبر مؤسسة العمل المشترك ، و يهدف التوصل إلى الظروف التي تجعل الفواعل الإجتماعية تفضل الخيار المؤسساتي ، فقد ميز هاسنكلافر Hasenclever بين النظريات المؤسسة على السلطة و المؤسسة على المصلحة ، لتفسير التعاون الدولي .

يستند Schimmelfenning إلى نفس المنطق بالتمييز بين منظورات الأمن ، الطاقة و الرفاه حيث يفترض المنظور الأمني – الواقعية الدفاعية – أن التعاون المؤسساتي من جانب الدول يكون في حالة ضمان إيجاد توازن فعال ضد التهديدات الخارجية المشتركة . بالمقابل وفق منظور الرفاه تختار الدول التعاون المؤسسي عندما تتجاوز تكاليف التعاون الإقتصادي تكاليف عدم التعاون حسب المنطق الوظيفي عند كيوهن . و إستنادا إلى هذا المنطق طور بولاك Pollack النظرية الوظيفية لبناء المؤسسات في الإتحاد الأوروبي بإفتراضه أن الدول تعتمد على إصلاح المؤسسات الأوروبية عندما تواجه مشاكل عمل تعيق عملية التعاون . و بالتالي فإن الدول تخلق أو تمكن لعمل البيروقراطيات بتوقعها تحقيق مكاسب الكفاءة المتبادلة المتأتمية من تفويض السيطرة ، الميزانية و الإختصاصات التشريعية<sup>1</sup> . و في الوقت الذي يقر العقلانيون بأنطولوجيا فردانية . فالمؤسساتيون الاجتماعيون يفترضون بأنطولوجيا فكرية .

و بدلا من أخذ الوكيل كمعطي أولي في التفسيرات الإجتماعية ، فإن المؤسساتية الإجتماعية تهتم بعرض طبيعة البنية الإجتماعية للكلاء و المواضيع بالإشارة إلى الدور الأساسي ( ما بين/عبر وطني) للأعراف و الأفكار ، كما تفترض المؤسساتية الإجتماعية أن الفواعل الإجتماعية تتفاعل على أساس القواعد و الأفكار الداخلية ، و بالتالي التأكيد على منطق Non – instrumental للعمل أو كما يطلق عليه كل من مارش و أولسن " منطق الملائمة " « Logic of appropriateness » و منطق « Logic of consequentialism » الذي لا يعترف بأهمية دور الأفكار و الهويات و المعايير في تشكيل أفضليات الفواعل الإجتماعية ؛ أما منطق الملائمة « Logic of appropriateness » فيعني أن العمل الإجتماعي ينظر إليه على أنه " مطالبة لحالة ما يتطلبها موقف معين " .

## 2- المؤسساتية التاريخية و التبعية للمسار :

تكمن قيمة المؤسساتية التاريخية في دراسة التغيير المؤسسي إنطلاقا من المساعدة على فهم الخيارات التي تقوم بها الجهات الفاعلة من أجل التغيير في بيئة مؤسسية مقيدة . إذ توفر المؤسساتية التاريخية إطارا لتحليل تشكيل المؤسسات وتغيرها بمرور الوقت. فهي تعتمد على فكرة أن للمؤسسات المستقلة آثارا على الحياة الإجتماعية التي ليست هي نتائج الاختيارات الفردية المجتمعة ، خلافا لنظرية الاختيار العقلاني التي تركز على عامل التعمد و القصد باعتبارها المحددات الرئيسية للنتائج السياسية .

و تجادل المؤسساتية التاريخية بأن الأفراد ومصالحهم مقيدون بشكل كبير بالعوامل المؤسسية ، فهي تركز على المؤسساتية Institutionalism لأنها تصر على تنوع العوامل المؤسسية التي يمكن أن تؤثر في خيارات السياسة العامة ، كما تتحدى الرأي القائل بأن " ... المؤسسات تجسد المصالح طويلة الأجل لأولئك المسؤولين عن التصميم الأصلي للمؤسسة"<sup>2</sup> . و

<sup>1</sup> Thorsten Benner, Andrea Binder, Philipp Rotmann , **Learning to Build Peace? United Nation peacebuilding and organizational Learning**, Op.Cit, p15.

<sup>2</sup> Pierson, P, **The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis in Sandholtz**, European Integration and Supranational Governance, Oxford: Oxford University Press, 1998, p34.

هي تاريخية لأنها "تأخذ على محمل الجد على المدى الطويل عمليات التغيير المؤسسي والسياسي ، وتركز ليس فقط على الماضي ولكن على العمليات بمرور الوقت"<sup>1</sup> .

والمفهوم الأساسي للمؤسسية التاريخية هو التبعية في المسار "Path Dependency" ، و يشير هذا المفهوم في أدبيات المؤسسية التاريخية إلى : " التعزيز الذاتي أو عمليات ردود الفعل الإيجابية " self-reinforcing or positive feedback processes التي تحدث في المراحل الحاسمة أو "اللحظات التكوينية" formative moments<sup>2</sup> .

منذ أن حظي مفهوم التبعية للمسار بأهميته في نظرية المؤسسية التاريخية ، بذلت محاولات لتوضيح آليات المشاركة ولتبرير استخدام هذا المفهوم في تحليل التغيير المؤسسي ، وليس مجرد استمرار المؤسسات من خلال سلسلة من آليات التغذية المرتدة ، والجهات الفاعلة و الكشف عما إذا كانت تصرفاتها تتفق مع أفعالها الماضية<sup>3</sup> .

تحليل عمليات التبعية للمسار يعتمد البرهنة على أن تكون تلك العمليات حاسمة لفهم خيارات السياسة العامة ، إلى جانب تجاوز الاعتماد على المسار الخطي الذي يفترض جمود أنماط السياسات السابقة . وتسلط الضوء على بعض المؤلفات المؤسسية التاريخية يشير إلى القدرة الديناميكية التي تمتلكها المؤسسات للتكيف ، ما يتيح الرد على الخيارات الأولية دون اتباع مسار مستقيم للتنمية\* . حيث ركز هال Hall على وجه الخصوص على تأثير "... المنتج التراكمي للصراعات السياسية في سلسلة من الملاحظات التاريخية الحاسمة في تنظيم الدولة والمجتمع"<sup>4</sup> . و كان يهدف من وراء ذلك إلى جعل هذا النهج كوسيلة تحفيز للخوض في التحليلات السياسية عبر الوطنية ، وشدد كذلك على الطريقة التي كانت تعرف بها البيئة المؤسسية المركزية القوة الفاعلة والمصالح.

تقوم العوامل المؤسسية بدورين أساسيين في هذا النموذج . من ناحية ، يؤثر تنظيم عملية صنع السياسة على درجة القوة التي تمتلكها أي من الجهات الفاعلة و على نتائج السياسات. [...] ومن ناحية أخرى ، فإن المواقف التنظيمية تؤثر أيضا على تعريف فاعل ما لمصالحه الخاصة ، وذلك بإنشاء مسؤولياته المؤسسية وعلاقاته مع الأطراف الفاعلة الأخرى .

بهذه الطريقة ، تؤثر العوامل التنظيمية على درجة ضغط الفاعل لتمكينه من التأثير على السياسة العامة والاتجاه المحتمل لتلك الضغوط<sup>5</sup> .

كانت لمساهمة "هال" للمؤسسية التاريخية أهمية خاصة لسببين :

<sup>1</sup> Emmanuelle Schön-Quinlivan, **THE ADMINISTRATIVE REFORMS IN THE 2005-2000 EUROPEAN COMMISSION: ORIGINS ,DYNAMICS AND EFFECTS OF INSTITUTIONAL CHANGE IN THE EUROPEAN BUREAUCRACY** , thesis of PhD, .School of Politics and International Relations, College of Human Sciences.,Submission: January 2008,p35.

<sup>2</sup> Pierson, P, "Positive feedback and path dependence" , in: P. Pierson, **Politics in time. History, nstitutions and social analysis**, Princeton: Princeton University Press, 2004, p.20.

<sup>3</sup> Emmanuelle Schön-Quinlivan, op.cit,p25.

\* في تحليل للتكامل الأوروبي ، يصف بيرسون (1998) العواقب غير المتوقعة على أنها "نغرات" في مكافحة الدول الأعضاء على مدى تطور المنظمات الأوروبية ، ويؤكد أن المؤسسات الأوروبية حاولت حل المشاكل الناجمة عن الخيارات التكوينية formative choices. ولذلك فإنه يبرز قدرة الجهات الفاعلة التي يجب أن تتحدى العناصر الموجودة في النظام للتوصل إلى حلول مؤسسية مبتكرة ، و التي يسميها كامبل Campbell عملية الإرتجال process of bricolage .

<sup>4</sup> Hall, P.A, **Governing the Economy, The Politics of State Intervention in Britain and France**, Cambridge, Polity Press,1986, p19.

<sup>5</sup> Emmanuelle Schön-Quinlivan, Op.Cit , p36.

الأول ؛ انتقل تعريفه للمؤسسات بعيدا عن الهياكل الرسمية إلى التأكيد على دور القواعد والإجراءات . وجادل بأن المؤسسات هي "القواعد الرسمية ، وإجراءات الامتثال ، وإجراءات التشغيل القياسية التي بنت و شكلت العلاقات بين الناس في مختلف وحدات التنظيم السياسي والاقتصادي ، والذي أصبح مقبولا على نطاق واسع وعند أنصار المؤسساتية التاريخية"<sup>1</sup> .

أما مساهمته الثانية لنظرية المؤسساتية التاريخية ، والتي ظهرت في أعماله في وقت لاحق ، هي توحيدها للأفكار المتعلقة بتعريف المؤسسات ، من منطلق أن الأفكار تلعب دورا حاسما في خيارات السياسة لأنها توفر مجموعة من القيود لهذه المؤسسات .

في استعراض المؤسساتية الجديدة ، يميز هال "Hall" و تايلور "Taylor" بين أربع سمات تميز المؤسساتية التاريخية :

أولا ؛ يفترض أن المؤسسات تؤثر على السلوك الفردي إما عن طريق توفير القيود المفروضة على التفاعل الاستراتيجي أو من خلال وضع الأنماط المعرفية للعمل.

ثانيا ؛ المؤسسات تميل لتوزيع سلطة غير متماثلة بين مجموعات مختلفة من الجهات الفاعلة التي هي أساسية لفهم عملية صنع القرار .

ثالثا ؛ الاعتماد على المسار في نتائج السياسات يضع المؤسساتية التاريخية في وجهة نظر خاصة للتطور التاريخي ، الذي يشدد على جمود الأنماط الأولية للخيارات السياسية والمؤسسية . كما تقر هذه النظرية بأن "... المحددات المترامنة للسياسات على سبيل المثال ، في المصالح الاجتماعية الحالية أو في التحالفات السياسية القائمة لا تعطي صورة دقيقة وأنه ينبغي إيلاء الاهتمام إلى أنماط تتكشف مع مرور الوقت..." .

رابعا و أخيرا ؛ أنصار المؤسساتية التاريخية يحملون وجهة نظر معقدة للحياة السياسية في الأفكار والمعتقدات التي تلعب دورا مستقلا عن المؤسسات.

مما سبق عرضه ؛ يتضح بأن نهج المؤسساتية التاريخية ذو أهمية خاصة في دراستنا ، لأنه يصر على التبعية للمسار في عملية تغيير المؤسسات ، كما انه يسلط الضوء على تأثير الخيارات السياسية الماضية وإجراءات التقاعس عن العمل في تصميم ونتائج الإصلاحات . لكن هذا البحث لا يهدف إلى وضع الإصلاحات في سلسلة متصلة الحلقات التاريخية التي تؤكد على التغيير بسبب القيود المؤسسية ؛ لأنها تركز على التغيير المؤسسي الذي يمكن أن يكون ثوريا - جذريا - revolutionary أو تطوريا evolutionary<sup>2</sup> .

<sup>1</sup> Cambridge, Cambridge University , Steinmo, S. Thelen, K. and Longstreth, **Structuring politics: HI in comparative analysis**

Press,1992,p2.

<sup>2</sup> Emmanuelle Schön-Quinlivan,Op. Cit , p36

**الجدول رقم 05 : المنظورات المختلفة للمؤسساتية الجديدة حول دواعي إنشاء و تغيير المنظمات الولية**

المقاربة المؤسساتية الجديدة		
المؤسساتية التاريخية	المؤسساتية الإجتماعية/ الخيار العقلاني التفاعلات تحدث في بيئة إجتماعية مؤسساتية إنشاؤها يكون عبر عمليات الإقناع و التنشئة الإجتماعية .	
	مؤسساتية الخيار العقلاني 2 : المنظور التوزيعي	مؤسساتية الخيار العقلاني 1 : المنظور الوظيفي
	إنشاء منظمات جديدة للنظر في علاقات السلطة و الموارد ، و التركيز على فوائد الفواعل الفرعية	مؤسسات جديدة يعني حلول لمشاكل العمل الجماعي ( مثلا التعاقد غير المكتمل / مصداقية الإلتزامات / رصد الإمتثال ...) و التركيز على الفوائد الإيجابية
يحدث التغيير في حال غياب التنسيق / آثار التعليم / تقدير التكاليف المنخفضة / عندما يكون هناك يقين بشأن الآثار المحتملة للإصلاح المؤسسي / ( الفوائد / تكاليف التغيير ) حكم الأغلبية بالتغيير / تلاقي تفضيلات التغيير من طرف الوكلاء على خيار الإصلاح	تتغير المنظمات عندما يتغير الوضع الخارجي : التحولات الناجمة عن موازن السلطة و الموارد بين مختلف الفواعل	تتغير المنظمات عندما يتغير الوضع الخارجي و/ التأكيد على ضرورة التكيف الوظيفي
		تغيير المنظمات الولية

المصدر : الجدول من إعداد الطالبة

و لعل قيمة المؤسساتية التاريخية تتضح أكثر من خلال نموذج Kingdon الذي يوضح رؤية المؤسساتيين التاريخيين أمثال كراسنر Krasner و جونز لآليات التغيير التي تتمحور حول فكرة التوازنات المؤكدة punctuated equilibria و التي تحدث عندما تكون هناك "رشقات نارية سريعة للتغيير المؤسسي تليها فترات طويلة من الركود" او " منعطفات حرجة " ، و عندما يكون هناك ظرف من الظروف التي تؤدي إلى الخروج عن الأنماط المؤسسية السابقة .

كما ركز هذا النموذج المتأصل حول التوازنات المؤكدة punctuated equilibria لشرح التغيير المؤسسي\* من خلال البحث عن التوفيق بين مفهوم التبعية للمسار الذي تركز عليه المؤسساتية التاريخية ، التي تدور حول القيود التي تمارسها المؤسسات على خيارات السياسة على مر الزمن ، وفكرة التغيير الثوري المفاجئ<sup>1</sup> . وقد أدى ذلك بالعلماء (أمثال بيرسون وكامبل) للعمل على تفريغ مفهوم التبعية للمسار من أجل بناء روابط سببية أقوى مع التغيرات التطورية والثورية .

<sup>1</sup> Emmanuelle Schön-Quinlivan, op. cit, p40.



في هذا الإطار ، يقول بيرسون وكامبل بأن بعض أنماط التغيير المؤسسي التي قد تبدو للوهلة الأولى جذرية ، - خصوصا إذا كانت مؤطرة في غضون فترة قصيرة من الزمن - ، ما هي في كثير من الأحيان لإعملية تطويرية ، مؤكدين على فكرة التطور الأيكد "punctuated evolutionh" ، التي برزت لاستكمال مفهوم التوازن الأيكد "punctuated equilibrium" الذي استخدمه أنصار المؤسساتية التاريخية لشرح الثورة في الاستقرار المؤسسي "revolution in institutional stability" ويستند التطور الأيكد إلى التكيف المؤسسي المتصل "institutional adaptive continuums" الذي يعكس ضبط المؤسسة لهياكلها وعملياتها وإجراءاتها وكذا ثقافتها<sup>1</sup>. هذه الفترات من التطور تتخللها الأزمات عندما يكون الوضع المؤسسي القائم موضع جدل ، ولذلك يمكن أن يتبع التغيير عملية تطويرية تؤدي إلى تغييرات مؤسسية تدريجية تسليط الضوء على القدرة "التكيفية" للمؤسسات.

من جهته ، أصر بيرسون أيضا على أهمية أنماط التوقيت والتسلسل ، اعتبر أنه "تحت ظروف تفضي إلى التبعية للمسار ، قد يكون للحدث نفسه (مثل صدمة خارجية مثل الاكتئاب أو الحرب) تأثيرات مختلف اعتمادا على سلسلة من الأحداث التي تحدث"<sup>2</sup>؛ أما March ، فيصر على أن معظم التغييرات التنظيمية لا تنبع عن عملية قوة غير عادية وإنما عن "... عمليات روتينية مستقرة نسبيا ، تصل المنظمات بيناتها فالتغيير يحدث لأن معظم الناس يفعلون - معظم الوقت - ما يُفترض أن يُفعل ، وهذا راجع إلى بَقَضَتِهِم ببيئتهم وظائفها"<sup>3</sup>. و بالتالي فالتغيير لا يحدث ببساطة في رشقات نارية ولكن يمكن أن يُصَحَّ في المؤسسة عبر جُرَعَاتٍ متفاوتة .

واستكشاف التغيير المؤسسي لا يزال يدور حول مفهوم "المراحل الحاسمة" . فأدبيات المؤسساتية التاريخية تربط هذه المراحل الحاسمة مع الأزمات خاصة عندما يتم الطعن في المؤسسات الأساسية . لكن القليل يقال عما يشكل المنعطف الحرج في ظل الحاجة إلى تحديد العناصر التي تشكل ما يكفي من الضغط لأجل التغيير.

في هذا الصدد ، يمكن الإعتماد على تصنيف Kingdon للقوى التي من شأنها أن تحدد المراحل الحاسمة\* وهي تيار المشكلة "the problem stream" ، وتيار السياسة "the politics stream" وتيار السياسة "the policy stream"<sup>4</sup> .

و تبرز أهمية هذا التصنيف ودوره في التغيير المؤسسي عبر ثلاث قوى مختلفة ، تجتمع في الوقت من أجل اللحظة المناسبة لتأهيل منعطف حاسم<sup>5</sup> :

- تحديد مشكلة من قبل المؤسسات والجهات الخارجية.
- توافر بدائل السياسات التي صاغها خبراء .
- وجود بيئة سياسية نظامية تؤثر في طريقة تعريف المشاكل و الحلول التي ينبغي تنفيذها.

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Pierson, P , " Increasing returns, path dependence and the study of politics " , *American Political Science Review* , vol 94 , N2, 2002 , p15.

<sup>3</sup> March, J , *Decisions and organisations*, Oxford. Blackwell, 1989,p169.

\* عند تحليل التغيير المؤسسي ، واتباع نهج مزدوج من خلال التركيز على المراحل الحاسمة من جهة ، التغيير التدريجي المستمر من الإشارة إلى أن المراحل الحاسمة لا تؤدي بالضرورة إلى تغيير جذري أو تغيير من أي نوع. عند مناقشة المرحلة الحرجة ، والتركيز على اللحظة الحاسمة من أجل التغيير لا تعطي أي إشارة عن نطاقه وديناميته.

<sup>4</sup> Michael Barzelay , Op. Cit, p22.

<sup>5</sup> Emmanuelle Schön-Quinlivan, Op. Cit, p39 .



ويمكن وصف الفرصة السياسية بأنها اللحظة التي تفتح فيها "نافذة السياسة" ويسمح للسياسة بإعادة تحديد جدول الأعمال ، ولذلك فمن الأهمية بمكان فهم المكونات المحددة لتلك "الفتحات الحرجة" والتي يمكن أيضا أن تسمى "النوافذ السياسية"، "الفرص السياسية" أو "النقاط الحرجة"<sup>1</sup>. و يمكن تعريف فرصة سياسية محددة بناء على مجموعة من العوامل التي تعتبر ضرورية لشرح التغيير المؤسسي الفعال :

- 1- تحديد المشكلة التي تتطلب الاهتمام.
  - 3- يتعين على أصحاب المشاريع السياسية أن يكونوا مستعدين لتعبئة الرأي العام والمؤسسات التي لديها مجموعة من الأفكار والحلول للمشاكل السياسية .
  - 4- التأثير على العمليات السياسية وكيفية تعريف المشاكل وتقييم الحلول<sup>2</sup> .
- و هو ما يفسر التغيير المفاجئ في جدول أعمال التغيير المؤسسي ، حيث يكون هذا التغيير مفاجئا لأنه بمجرد فتح النوافذ سواء من قبل ظهور المشكلات الملحة أو في مجرى الأحداث السياسية". يتعين على أصحاب المشاريع الفعل بسرعة من أجل دفع الحلول السياسية الخاصة بهم قبل إغلاق نافذة الفرصة السياسية فتمر عليهم الفرصة ، و هو ما يجسد مزيجا من تيارات المشكلة ، السياسات والساسة<sup>3</sup> .

### المطلب الثاني : إصلاح المنظمات الدولية من منظور بنائي سوسيولوجي

شكلت مرحلة ما بعد الحرب الباردة انعطاف في التنظير للعلاقات الدولية، وذلك من خلال بروز نظريات متعددة حاولت تحليل وتفسير سلوكيات الفواعل الدولية في مستوى السياسة العالمية. ومن بين تلك النظريات نجد (البنائية) التي ظهرت كانتقاد للاتجاهات النظرية السائدة في نهاية الثمانينات<sup>4</sup> من القرن العشرين، حيث كانت البنائية من خلال المفاهيم الجديدة التي قامت عليها الأكثر تفسيراً لواقع ما بعد الحرب الباردة، خاصة مع ظهور قضايا جديدة على الساحة الدولية، بمختلف الأبعاد والمتغيرات، وعلى رأسها البعد القيمي في دراسة العلاقات الدولية. يعتبر نشوء وتفاعل الأفكار والهويات الأساس الذي تركز عليه البنائية.

والنظرية البنائية تقوم على عدة فرضيات أساسية من بينها :

- أن الدولة وحدة أساسية للتحليل، بالإضافة إلى المنظمات الدولية التي يعتبرها البنائيون، فواعل ذات شخصية مستقلة عن أعضائها وليست مجرد امتداد للدول<sup>5</sup> .
- يركز البنائيون في تحليلاتهم على البنية التي هي عبارة عن أفكار وخطابات ومصادر مادية، و هي عبارة عن مجال عمل يملك في ظله الفاعلون حرية اتخاذ القرار وفقا لتصوراتهم المبنية على أساس معتقداتهم وقيمهم الاجتماعية (كذاتية الواقع) ، ورغم فوضوية النظام الدولي، إلا أن البنية قادرة على تأويل آثارها، ولا يتم ذلك إلا من خلال الإدراك الجماعي من قبل الفاعلين لهذه البنية.

<sup>1</sup> Michael Barzelay , Op. Cit, p 58 .

<sup>2</sup> Kingdon, J , **Agendas, alternatives and public policies**, Longman, New York, London, 1984, p21.

<sup>3</sup> Michael Barzelay , Op. Cit, p 58 .

<sup>4</sup> عبد الناصر جندلي ، **التنظير في العلاقات الدولية بين الإتجاهات التفسيرية و النظريات التكوينية** ، الجزائر ، دار الخلدونية ، 2007 ، ص 223.

<sup>5</sup> عمار حجار ، **السياسة الأمنية الأوروبية تجاه جنوبها المتوسط** ، رسالة ماجستير في العلاقات الدولية ، جامعة باتنة ، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، 2005، ص40

وتضمنت البنائية مجموعة من الاقتراحات الأنطولوجية منها<sup>1</sup> :

● ثنائية العلاقة بين الفاعل والبنية، حيث حاول البنائيين وعلى رأسهم "الكسندر ويندت" تصور العلاقة بين الدولة والفاعلين والنظام الدولي.

● والتداخل بين البنية والعضو يرجع في جذوره إلى النظرية الاجتماعية التي أدخلها "وندت" للعلاقات الدولية، والقائمة أساسا على أن المجتمع عبارة عن علاقات اجتماعية يكون الإنسان ومنظّماته هو الفاعلون الغائبون، الذين من خلالها تتم عملية إنتاج وتحويل المجتمع وبالرجوع إلى المؤسسات الدولية نجد أن البنائية ترى في المؤسسة إيجاد قيد إدراكي جديد ينشأ تدريجيا في المجتمع الدولي نتيجة للاحتكاك بين أعضائه، حيث أن البنية الإدارية تؤدي وظيفة الإشراف الطوعي على توزيع القيم.

و المنظمة الدولية عند البنائيين هي "توليفة" من القواعد والاتفاقيات والوظائف والممارسات الاجتماعية، وهي عبارة عن مجموعة من الافتراضات الاتفاقيات المهيمنة وسط أعضاء المجتمع الدولي، والتي تزود الأعضاء بإطار يساعدهم على تحديد ما يتوجب القيام به وما لا يجب عمله في ظروف معينة، حيث أن فهم الدول لمبادئ ومقاصد المنظمات الدولية يؤدي إلى تصميم منظمة دولية بهوية معينة، وبمرور الوقت تتمكن هذه المؤسسة الدولية من تقييد سلوك الفاعلين الذين أسسها في البداية، حيث أن التفاعل البيئي داخل هذه المؤسسة الدولية، يترتب عنه مؤسسة قيم وضوابط جديدة، الأمر الذي يؤدي إلى تشكيل هوية جديدة للمنظمة الدولية، وكذلك لسلوك الفاعلين فيها.

يرى بعض المفكرين المنتمين للبراداييم البنائي أن سلطة المنظمات الدولية التي تكفل لها نوعا من الإستقلال و نوعا من الشخصية المميزة عن الأطراف التي أوجدتها في المقام الأول تتجسد في البناء الإجتماعي الذي تضطلع به على مستويات ثلاثة هي :

- 1- تحديد مضامين المفاهيم ذات العلاقة بالعمل الميداني لهذه المنظمات .
- 2- فرض تصنيفات معينة للفئات الإجتماعية و ما لذلك من تبعات على صعيد السياسات المتبناة .
- 3- بلورة ضوابط جديدة للسلوك و ضمان الإدعان لها .

و لقد برز هذا المتغير السوسيولوجي - البناء الإجتماعي - جليا في الإدارة الدولية من خلال قدرة الخبراء في المنظمات الدولية على توجيه السياسات العامة، من خلال مؤسسة عديد المضامين في البنية التنظيمية للمنظمات الدولية، كقضايا الأمن و التنمية و حتى القضايا الاقتصادية و المالية ما أهلها للحصول على تفويض فوق قومي "Supranational" و تخطي عتبة التفويض ما بين الحكوماتي. خاصة في ظل تزايد الإعتماد المتبادل ما ساهم في حصول المنظمات الدولية على مزيد من السلطات للمؤسسات الدولية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> نفس المرجع، ص 44.

<sup>2</sup> Katharina Pistor, *Financial governance networks, in Responses to the global crisis: charting a progressive path handbook of ideas*, Policy Network Publication, 2009, p32.

إنعكست المضامين الجديدة على السياسات العامة الدولية من خلال تحول أشكال الحوكمة و التخلي عن المركزية الشديدة لصالح شبكة جديدة لتنفيذ السياسات تتضافر فيها جهود عدة فواعل دولية و أخرى محلية<sup>1</sup>. بحيث أصبحت التشاركية "Participative" هي المبدأ الناظم للعلاقات بين الفاعلين الرسميين و غير الرسميين و ذلك لمواجهة الأخطار المستجدة في إطار ما إصطلح على تسميته بشبكات صنع السياسات "Policy-networks"<sup>2</sup>. و لعل هذا ما إنعكس على الطروحات الجديدة المقدمة في إطار إعادة تشكيل و بناء البيروقراطيات الدولية و علاقة ذلك بالتأسيس لأنماط جديدة في صناعة السياسة .

و انطلاقاً من المفاهيم الجديدة للنظرية البنائية في فهم عمل و سير المنظمات الدولية ، فإنها تركز بالدرجة الأولى على فكرة ضرورة فهم كيفية تحديد النمط التسييري الذي تنتهجه المنظمة و ذلك انطلاقاً من الهوية الغالبة عليها ، فسيادة نمط هوياتي معين على المنظمة سيؤدي إلى تقييد سلوك الفاعلين بها ، مثل منظمة الأمم المتحدة تسودها الهوية الأنجلوساكسونية تنطلق من نمط تسييري بريطاني/أمريكي بالأساس ، تثبته اللغة السائدة داخل المنظمة ، كذلك الأمر بالنسبة للإتحاد الأوروبي ، فالهوية الأوروبية داخل المنظمة و تنعكس بالضرورة على الأجهزة الإدارية البيروقراطية .

### المطلب الثالث : نظريات التنظيم و التسيير .

إن المتبع لتطور النظريات التي إهتمت بتنظيم المنظمات و بنائها يلاحظ ذلك الزخم الفكري من خلال مجموعة من المداخل التي بحثت في نظريات التنظيم قصد تشكيل إطار نظري متكامل و تقديم رؤية مميزة لتنظيم المنظمات ( أنظر الجدول رقم 06 ) .

#### الجدول رقم 06 : الإطار الزمني لمداخل تنظيم المنظمات

الإطار الزمني						الخصائص
2000- إلى الآن	1990- 2000	1980- 1990	1960- 1980	1930- 1960	1900- 1930	
المنظمة نظام مفتوح	المنظمة نظام مفتوح	المنظمة نظام مفتوح	المنظمة نظام مغلق	المنظمة نظام مغلق	المنظمة نظام مغلق	المنظور التنظيمي
سلوك إجتماعي	سلوك إجتماعي	سلوك إجتماعي	السلوك عقلائي مقيد	السلوك إجتماعي	السلوك عقلائي	المنظور الغائي
التعلم التنظيمي	الثقافة	القوة و السياسة	التصاميم الظرفية	الأفراد و العلاقات الإنسانية	الكفاءة الميكانيكية	الموضوع الأساسي
معرفي	ثقافي	سياسي	ظرفي / موقعي	الإنسان الإجتماعي	تقليدي ميكانيكي	نوع المدخل

المصدر : مؤيد سعيد السالم ، تنظيم المنظمات، دراسة في تطور الفكر التنظيمي خلال المئة عام ، ط1، الأردن ، دار عالم الكتاب الحديث ، 2002، ص 30.

<sup>1</sup> JAN MARTIN WITTE and other .Beyond Multilateralism: Global Public Policy Networks ,IPG 2/2000,p176.

[www.globalpublicpolicy.net](http://www.globalpublicpolicy.net).

<sup>2</sup> Ibid,p168.

و يمكن التمييز بين هذه المداخل كما يلي :

1- المداخل التقليدية ؛ ظهرت خلال النصف الأول من القرن الماضي ، و قد تعاملت هذه المداخل مع المنظمة على أنها أنظمة تتأسس على فلسفة النظام المغلق "Open System" بموجبها يتم تطوير المنظمة و هندسة بنائها بمعزل عن بيئتها الخارجية . و بهذا التوجه وضعت حدا فاصلا بين متغيرات البيئة الداخلية و البيئة الخارجية . كما تناولت تلك النظريات أجزاء المنظمة بشكل مستقل عن بعضها البعض متجاهلة العلاقات القائمة بين الأجزاء الفرعية و البيئة الخارجية من جهة ثانية<sup>1</sup> .

و يرى كل من كاتز Katz و كاهن Kahn أن هناك ثلاثة أسباب لمثل هذا السلوك هي :

◆ تتبنى هذه النظريات مبدأ الرشد العقلاي Rational الذي يرى بأن هيكل المنظمة هو وسيلة يتم إعدادها بشكل متقن من أجل تحقيق أهداف المنظمة .

◆ أن هذه النظريات تتبنى فكرة الموازنة الثابتة .

◆ أن بعضها متأثر بالنظم الميكانيكية و تطبيقاتها العملية ( أنظر الجدول رقم 07 : خصائص التنظيم الميكانيكي - الآلي - ) .

من أبرز النظريات التي شكلت في مجموعها المداخل التقليدية نظرية الإدارة العلمية ، نظرية المبادئ الإدارية ، و النظرية البيروقراطية. و لأن كانت هذه النظريات متشابهة إلى حد كبير في إفتراضاتها و تأثيراتها العملية ، إلا أن النظرية البيروقراطية لماكس فيبر كانت الأبرز على الإطلاق كإطار رسم من خلاله النموذج البيروقراطي في تنظيم المنظمات بإعتباره النموذج الأصح و الأقدر على تحقيق الكفاءة و الفعالية في المنظمات كبيرة الحجم . و هو ذات النموذج الذي قامت عليه البيروقراطيات الدولية التي هي موضوع دراستنا هذه .

و لعل الإنتقادات التي وجهت للنموذج البيروقراطي و للمداخل التقليدية على وجه العموم كانت الأساس في تطوير و صياغة مداخل حديثة في دراسة المنظمات و تصميمها بإتجاه تحقيق المزيد من الفعالية ، لا سيما و أن البحوث العلمية و الدراسات الميدانية أثبتت قصور النظرة الأحادية في تطوير واقع العمل الإداري و التنظيمي .

2- المداخل الحديثة<sup>2</sup> ؛ أدى التحول في دراسة المنظمات وفق فلسفة النظام المفتوح على بيئته الخارجية إلى بروز عديد المداخل النظرية الحديثة التي حاولت كل منها تقديم إطار تحليلي متكامل من خلال صياغة عديد النماذج النظرية الموجهة نحو معالجة أوجه القصور و الخلل في العملية الإدارية بالصورة التي تدفع نحو رفع مستوى الأداء و القضاء على الظروف التي تعرقل سير العملية التنظيمية . و لعل ما يميز هذه المداخل عن سابقتها - خلافا لدرجة إفتتاحها أو إنغلاقها - تعاملها مع غايات و نهايات هيكل المنظمة " The ends " حيث توجد رؤيتان :

◆ الموقف الرشيد "Rational view" ؛ الذي يرى أن هيكل المنظمة هو وسيلة أو مركبة للوصول إلى تحقيق أهداف المنظمة بفعالية .

<sup>1</sup> مؤيد سعيد السالم : تنظيم المنظمات، دراسة في تطور الفكر التنظيمي خلال المئة عام ، ط1، الأردن ، دار عالم الكتاب الحديث ، 2002، ص 28 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه ، ص 30.

◆ الموقف الاجتماعي "Social view" ؛ الذي يؤكد أن هيكل المنظمة هو محصلة لصراع قوى مصلحة تحاول كل منها الحصول على القوة و السيطرة على موارد المنظمة المادية و الفكرية .

من بين أبرز هذه المداخل :

◆ المدخل الظرفي ؛ يتعامل مع المنظمة على أنها نظام مكون من مجموعة أنظمة فرعية واضحة المعالم تسعى لتحقيق هدف مشترك في بيئة متغيرة . و يسعى هذا المدخل لفهم العلاقات القائمة بين النظم الفرعية "Sub Systems" فيما بينها و فهم العلاقة القائمة بين المنظمة و بيئتها الخارجية .  
و يمكن فهم هذا المدخل وفق الإفتراضات التالية<sup>1</sup> :

- 1- لا توجد منظمة بلا بيئة خارجية .
- 2- المنظمة مكونة من مجموعة نظم فرعية .
- 3- هناك تفاعل سببي بين الأجزاء و المنظمة و البيئة .
- 4- التقنية عامل متداخل التأثير بين البيئة و المنظمة .
- 5- إختيار التصميم التنظيمي عامل هيكل يقرر خصائص المنظمة و قدرتها على التكيف .
- 6- إختيار التصميم التنظيمي عامل حاسم في تأطير صيغ التكيف .

و لعل من أبرز مفاهيم المدخل الظرفي مفهوم التلاؤم البيئي بحيث يفترض أن التغيير التنظيمي سمة متصاعدة بسبب الضغوط البيئية و الغموض و عدم التأكد "Uncertainty" .

يقضي المدخل الظرفي بأن تتكيف المنظمة مع بيئتها إن هي أرادت زيادة فعاليتها ، و يتجسد الفعل الحقيقي للإدارة في هذه الحالة بمحاولاتها المستمرة في إتقان عملية التكيف لأن التلاؤم المناسب بين المنظمة و بيئتها و إيجاد التصميم الداخلي المناسب سيقود في النهاية إلى تحقيق فعالية أفضل للمنظمة . لذا وجب على إدارة المنظمة أن تفكر بمدى إمكانية تطوير أساليبها الرقابية و الإشرافية و التغذية العكسية لتحديد متطلبات البيئة و الإحساس بتغييراتها من أجل التكيف معها عند الضرورة . هذا ما يؤشر إلى تأثير التغيير البيئي على الممارسات الإدارية و نمط الهيكل التنظيمي الذي يتحدد تبعاً لنوع البيئة تحت أحد النمطين : الهيكل الميكانيكي - الآلي - أو الهيكل العضوي .

و يمكن توضيح الاختلاف بين النمطين من خلال الجدول رقم 07 و الشكل رقم 03 كما يلي :

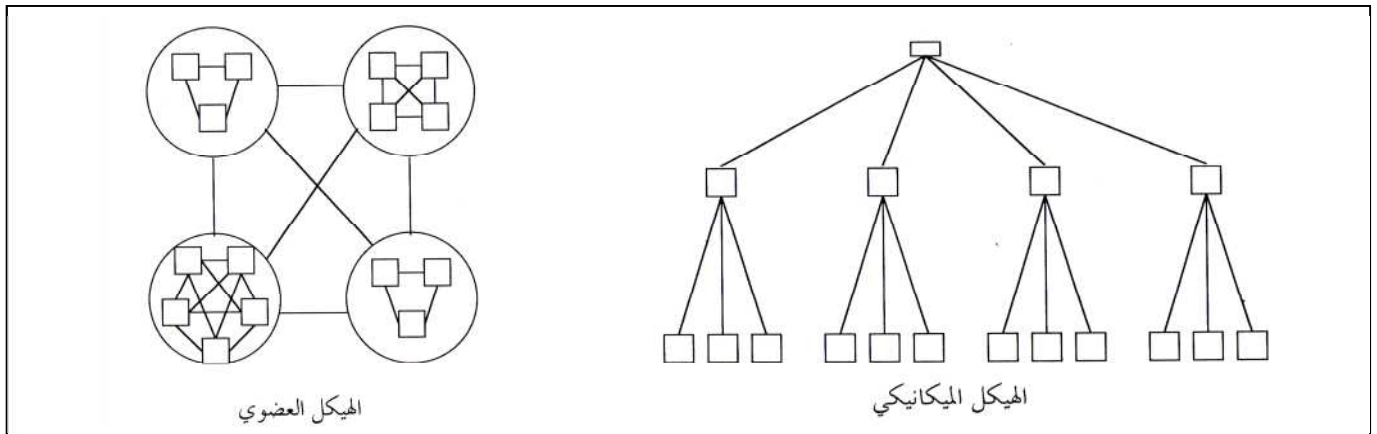
<sup>1</sup> المرجع السابق نفسه ، ص 116.

جدول رقم 07 : خصائص الهيكل التنظيمي الميكانيكي (الآلي) و العضوي

ينشأ الهيكل العضوي عندما تأخذ المنظمة الخيارات التالية :	ينشأ الهيكل الميكانيكي عندما تأخذ المنظمة الخيارات التالية :
تخصص مشترك : يعمل الأفراد معا و ينسقون أفعالهم لإيجاد أحسن الطرق لإنجاز المهام	تخصص الفرد : يعمل الأفراد بمعزل عن بعضهم البعض و يتخصص كل منهم بأداء مهمة واضحة و محددة بدقة
آليات تنسيق معقدة و متكاملة : الفرق و قوى المهات هي الآليات الأساسية للتكامل	آليات تنسيق بسيطة : تسلسل السلطة واضح تماما و هو الأداة الأساسية في إيجاد التكامل
اللامركزية : تفوض السلطة الخاصة بالسيطرة على المهام إلى كل المستويات الإدارية في المنظمة و اغلب الإتصالات الأفقية ، إتصالات غير رسمية	المركزية : تتمركز السلطة الخاصة بالسيطرة على المهام في الإدارة العليا ، و أغلب الإتصالات تتم من الأعلى إلى أسفل بشكل رسمي
التكيف المتبادل : إتصالات مباشرة و مكثفة لتنسيق المهام ، و يصعب التنبؤ بخطوات العمل	المعيارية : إستخدام مكثف للقواعد ، و بالإمكان التنبؤ بخطوات العمل
الخبرة و التنظيم غير الرسمي : يتشارك العاملون في مهاراتهم ، السلطة و المسؤولية تتغير مع الوقت .	المكانة و التنظيم غير الرسمي : يحمي كل فرد وظيفته من مخاطر التنظيمات غير الرسمية

يتغير الهيكل من آلي إلى عضوي أو بالعكس أثناء محاولات المنظمة الموازنة بين هذه المتغيرات لمقابلة الظروف التي تواجهها

← العضوي      الميكانيكي-الآلي →



الشكل رقم 03 : الهيكل الميكانيكي و الهيكل العضوي

المصدر : مؤيد سعيد السالم : تنظيم المنظمات، دراسة في تطور الفكر التنظيمي خلال المئة عام ، ط 1، الأردن ، دار عالم الكتاب الحديث ، 2002، ص 123، 124.

◆ المدخل السياسي : يعتبر من أبرز المداخل الحديثة في دراسة المنظمات و تفسير ما يدور فيها من عمليات إدارية و سلوكيات تنظيمية ، و يتعامل هذا المدخل مع المنظمة على أن لها وجودا سياسيا يضم مجموعة من التحالفات المعلنة و الخفية بين أطراف تعمل على تحقيق مصالحها الذاتية و تتنافس فيما بينها على الموارد المتاحة . فبعد أن كانت المنظمة وفقا للمدخل التقليدي للتنظيم كيان عقلاني رشيد ، له أهدافه و سياساته و إجراءاته التي تمكنه من توظيف موارده برشد بعيدا عن الإرتجال و الإنفعال ، إلا أنه مع بداية السبعينات زاد إقتناع علماء الإدارة بأن الأفراد يستنفذون وقتهم و طاقتهم في تحقيق مآربهم الشخصية التي غالبا ما تكون على حساب أهداف منظماتهم . و هذه هي الزاوية التي ينطلق منها المدخل السياسي و الذي يفترض أن المنظمة ميدان للصراع من أجل القوة .

و قد حرص الباحثون في إطار هذا المدخل على تطوير عديد النماذج التي تفسر ظاهرة التسييس داخل المنظمة و سبل مواجهتها و هذه النماذج ثلاثة هي :

1- نموذج يتعامل مع السلوك السياسي كعملية "Process" ؛ يؤكد على أن النشاط السياسي قوامه مجموعة مترابطة بعلاقات متبادلة . و تضم هذه العملية :

- \* الظروف السابقة ( الخصائص الشخصية للأفراد و الجماعة ) .
- \* آلية العمل و تشمل الأهداف ، الأدوار و الإستراتيجيات .
- \* النتائج .

2- نموذج يتعامل مع السلوك السياسي كإئتلاف ؛ يرى أن المنظمة في حقيقتها إئتلاف سياسي يضم مجموعة إئتلافات فرعية تتصارع للحصول على المكاسب داخل المنظمة من خلال نموذجين :

\* نموذج أصحاب المصلحة لماكيلان ؛ يؤكد على أهمية طلبات أصحاب المصلحة المقدمة إلى إدارة المنظمات لأنها تساهم في صنع القرار بصيغته المناسبة . وأصحاب المصلحة هم الجماعات الضاغطة الداخلية و الخارجية التي تستمد منها المنظمة مواردها أو الدعم لمواصلة وجودها و بالتالي فإدارة المنظمة مطالبة بالتفاعل الإيجابي مع طلبات الإئتلافات المهمة .

\* نموذج النظم السياسية لهف Huff ؛ يؤكد فيه على دور الأفراد الذين يرتبطون بمصالح خاصة لتحديد مضامين القرارات الأساسية في المنظمة .

3- السلوك السياسي الظرفي ( الموقفي) ؛ ينطلق من التأكيد على أهمية عوامل البيئة الداخلية و الخارجية في التركيب السياسي للمنظمة و في تشكيل القرارات الإدارية بعيدا عن ما إصطلح عليه المدخل التقليدي بالسلوك العقلاني الرشيد الصالح لكل زمان و مكان . و قد قدم في إطار هذا الطرح نموذجان فرعيين :

أ- نموذج إستراتيجية المواقف ؛ و الذي فسر القوة النسبية للوحدات التنظيمية وفق ما يعرف بإستراتيجية المواقف *Stratigic Contingencies* " و يقصد بذلك قوة الوحدات التنظيمية التي تزداد في أهميتها الإستراتيجية تبعا للأحداث و الأنشطة داخل المنظمة و خارجها ، ما يؤثر في الأخير على نجاحها .

ب- نموذج فيفر Pffefer ؛ يرى بأن أسباب نشوء الصراع و إستخدام السلوك السياسي داخل الوحدات التنظيمية راجع إلى :

- الإعتماد المتبادل بين الأقسام ( ما يحدث لطرف ما يؤثر على الآخرين ) .
- عدم تجانس الأهداف و تعارض قيم و إدراكات العاملين .

و تتفق هذه النماذج على ضرورة الحد و التقليل من السلوكات السياسية داخل المنظمات من خلال :

- \* التقليل من حالة عدم التأكد من خلال تحديد أهداف واضحة للعاملين و توضيح المطلوب منهم و كيفية تقييم أعمالهم .
- \* جعل الإتصالات مفتوحة ، ما يؤدي إلى شفافية أكبر في العملية الإدارية .
- \* تقديم كبار الموظفين المثل الجيد من حيث السلوكات الأخلاقية الحسنة قصد الإقتداء بهم <sup>1</sup> .

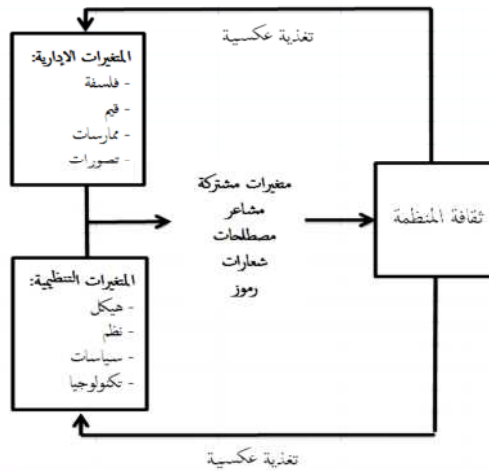
<sup>1</sup> مؤيد سعيد السالم ، مرجع سابق، ص 150.



◆ المدخل الثقافي ؛ ينطلق هذا المدخل من فكرة أنه من الممكن التعرف على حقيقة تنظيم المنظمة و التنبؤ ببقائها من خلال فهم ثقافتها . و تعرف ثقافة المنظمة على أنها نظام من القيم و المعتقدات المشتركة التي تتفاعل مع العاملين و هيكل المنظمة و النظم المختلفة بهدف إنتاج أعراف و أنماط سلوكية خاصة . ( أنظر الشكل رقم : 04 )

فالمصطلحات و المشاعر و الرموز و الشعارات و المفاهيم تكون النسيج الأساسي لثقافة المنظمة ، و هي التي تحدث إلى حد بعيد السلوك الإداري في مجالات إتخاذ القرارات الإدارية و أنماط الإتصالات و القيادة و أساليب حل المشكلات و كيفية التعامل مع أعضاء التنظيم .

### الشكل رقم 04 : مكونات ثقافة المنظمة .



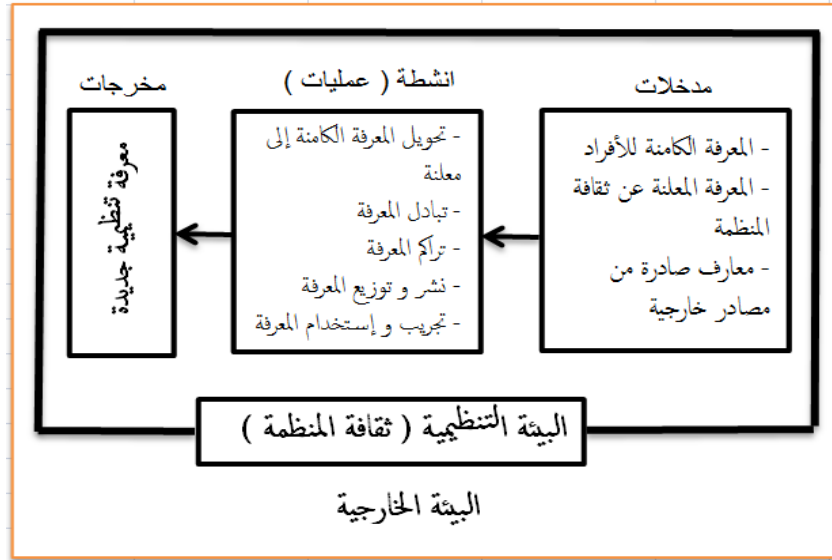
المصدر : مؤيد سعيد السالم : تنظيم المنظمة ، دراسة في تطور الفكر التنظيمي خلال المئة عام ، ط1، الأردن ، دار عالم الكتاب الحديث ، 2002 ، ص 168

### ◆ المدخل المعرفي :

أدى التطور الهائل في تقنية المعلومات و التغيرات الجذرية و العلاقات السياسية و الإجتماعية و الإقتصادية إلى ضرورة أن تكون المنظمات قادرة على التعلم و الابتكار و التكيف السريع من أجل الحفاظ على مكائنها و تحقيق الإستدامة مما أدى إلى ضرورة الإهتمام بالإنسان كمصدر للفكر و الإبداع المتواصل .

و لعل سر نجاح المنظمات اليوم يكمن في قدرتها على تكوين المعرفة التنظيمية التي تتماشى و بيئتها الخارجية ، و يمكن توضيح عملية بناء المعرفة التنظيمية وفق نموذج النظام المفتوح كالاتي ( أنظر الشكل رقم 05 ) :

## الشكل رقم 05 : عملية بناء المعرفة التنظيمية وفق نموذج النظام المفتوح



المصدر : مؤيد سعيد السالم : تنظيم المنظمة ، دراسة في تطور الفكر التنظيمي خلال المئة عام ، ط1، الأردن ، دار عالم الكتاب الحديث ، 2002، ص 192.

إن تهيئة المناخ الملائم لخلق ثقافة تنظيمية يتطلب التحول من أشكال الممارسات الإدارية التقليدية و استبدالها بممارسات أكثر تكيفا مع معطيات عصر المعرفة و من هذه الممارسات :

- التحول من الهيكل التنظيمي الهرمي إلى هياكل أكثر تطورا و إنفتاحا .
- التحول من النظم المركزية التي تعتمد على وفرة المعرفة و تركيزها على مستوى تنظيمي واحد ، إلى نظم لامركزية تستند إلى إنتشار تدفق المعرفة في جميع أرجاء المنظمة .
- التحول من أنماط التنظيم المبنية على العمل الفردي المنعزل إلى العمل الجماعي في فرق ذاتية الإدارة .

ووفقا لهذا النموذج فإن إهتمام الإدارة بالبيئة الخارجية يتجاوز معطيات الفكر الإستراتيجي التقليدي الداعية إلى أن تكون البيئة مصدرا للمعوقات فقط ، بل أصبح الإهتمام بهذه البيئة نابعا من كونها مصدرا لثورة معرفية هائلة يمكن الاستفادة منها في خلق المعرفة التنظيمية الشاملة<sup>1</sup> .

<sup>1</sup> مؤيد سعيد السالم ، مرجع سابق، ص 206 .

# الفصل الثاني:

إصلاح بيروقراطيات الأمم المتحدة  
و وكالاتها المتخصصة.

## الفصل الثاني :

### إصلاح بيروقراطيات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة.

تدل الوتيرة التي يسير بها العالم اليوم على أن التغيير أصبح من الأولويات و الثوابت ، و ليست الأمم المتحدة بمعزل عن ذلك ، خاصة أنه بات يتوقع منها تقديم المزيد من الخدمات لمزيد من الناس في مزيد من الأماكن أكثر من أي وقت مضى ، فالإصلاح في منظمة الأمم المتحدة بات أولوية من خلال العمل على زيادة فعالية الأجهزة البيروقراطية مع تحسين الهياكل و النظم الإدارية .

#### المبحث الأول : هيكله منظومة الأمم المتحدة .

أُنشِدتْ منظمة الأمم المتحدة عقب نهاية الحرب العالمية الثانية نتيجة مبادرات إتخذتها حكومات الدول التي انتصرت في الحرب ضد كل من ألمانيا و اليابان ، حيث كانت مصممة بناء على تجربة عصبة الأمم مع تصحيح المشاكل التي وجدت في المنظمة السابقة<sup>1</sup> . انضمت إليها في البداية إحدى و خمسون دولة بما فيها فرنسا و الصين ، و بحلول منتصف تسعينات القرن العشرين وصل عدد الدول الأعضاء إلى 192 دولة عضو ، و منذ ذلك الحين حافظت على عضوية عالمية<sup>2</sup> .

تتألف الأمم المتحدة من مجموعة من المؤسسات الدولية التي تعرف بمنظومة الأمم المتحدة ( أنظر الشكل رقم : 06 ) حيث تتشكل إلى جانب الجهاز المركزي من نوعين رئيسيين من المؤسسات : الوكالات المتخصصة ، مثل منظمة الصحة العالمية و منظمة العمل الدولية ، إلى جانب ما يسمى بالصناديق و البرامج التي تتضمن مؤسسات مثل منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) و برنامج الأمم المتحدة الإنمائي<sup>3</sup> .

<sup>1</sup> نبيلة داود ، موسوعة العلوم السياسية المعاصرة ، القاهرة ، دار غريب للنشر ، دون ذكر الطبعة و سنة النشر ، ص84.

<sup>2</sup> ستيف سميث و جون بيلس ، مرجع سابق ، ص 543 . أنظر أيضا الأمم المتحدة في نصف قرن ، ص55-74 .

<sup>3</sup> المرجع نفسه ، ص 556 .



## المطلب الأول : هيكله الجهاز المركزي .

و يتألف هيكل منظمة الأمم المتحدة - جهازها المركزي - ومقره في نيويورك، من ستة هيكل رئيسة حسب ما نصت عليه المادة السابعة من ميثاق المنظمة<sup>1</sup> ، حيث " تُنشأ الهيئات الآتية فروعاً رئيسية للأمم المتحدة : جمعية عامة، مجلس أمن، مجلس اقتصادي واجتماعي، مجلس وصاية، محكمة عدل دولية، أمانة عامة . و يجوز أن ينشأ وفقاً لأحكام هذا الميثاق ما يرى ضرورة إنشائه من فروع ثانوية أخرى"<sup>2</sup> . و تعكس فلسفة البنية التنظيمية للأمم المتحدة والأسس التي تستند عليها عملية توزيع الاختصاصات والسلطات بين أجهزتها وفروعها وقواعد التصويت فيها بعدد أساسيين<sup>3</sup> :

**الأول وظيفي** ؛ ترتب عليه ضرورة إيجاد أجهزة وفروع رئيسية تقوم كل منها بوظيفة معينة إلى جانب الجهاز العام الذي يملك صلاحية مناقشة أي أمر أو مسألة تدخل ضمن اختصاص الأمم المتحدة ككل وهو الجمعية العامة . وعلى هذا الأساس تم إنشاء مجلس الأمن ليقوم بوظيفة حفظ السلم والأمن الدولي ، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ليقوم بالوظائف الاقتصادية والاجتماعية، ومجلس الوصاية ليشراف على نظام الوصاية<sup>4</sup> ، ومحكمة العدل الدولية لتقوم بالوظيفة القضائية والإستشارية ، وأخيراً الأمانة العامة أو السكرتارية لتقوم بالوظائف الإدارية.

**الثاني سياسي** ؛ حيث ترتب على الاعتبارات الخاصة بضرورة تحقيق التوازن السياسي بين الجمعية العامة ومجلس الأمن أن منحه الميثاق سلطة الاشتراك مع الجمعية العامة أو الانفراد بممارسة بعض الاختصاصات التي لا تتعلق مباشرة بموضوع السلم والأمن الدولي ، مثل انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية أو قبول الأعضاء الجدد... الخ . كما أصبح مجلس الأمن هو الأداة التنفيذية الرئيسية للأمم المتحدة ، منحه الميثاق من السلطات ما لم يمنحه لأية هيئة أخرى من هيئات المنظمة . وسوف نوضح فيما يلي تشكيل واختصاصات وقواعد التصويت وتنظيم العمل في كل الأجهزة والفروع الرئيسية الستة للأمم المتحدة .

1- الجمعية العامة : هي " برلمان عالمي"<sup>5</sup> تتألف من مندوبي الدول الأعضاء الذين يجتمعون للنظر في المشاكل الأكثر

إلحاحاً للإنسانية ، ولكل دولة من الدول الأعضاء الحق في صوت و مقعد واحد\* تقوم بمناقشة كل المسائل بشرط أن لا تكون مبرجة في جدول أعمال مجلس الأمن<sup>6</sup> .

<sup>1</sup> United Nations department of public information , **Basic Facts About the United Nations**, United Nations Publication,

Department of Public Information, New York, 2004, p6.

<sup>2</sup> المادة السابعة من ميثاق الأمم المتحدة .

<sup>3</sup> حسن نافة ، الأمم المتحدة في نصف قرن - دراسة في تطور التنظيم الدولي منذ 1945- ، الكويت ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب ، أكتوبر 1995 ، ص ص 94-93 .

<sup>4</sup> حل هذا النظام محل نظام الانتداب الذي كان معمولاً به في ظل عصبة الأمم .

<sup>5</sup> صلاح الهريدي ، العلاقات الدولية مفهومها وتطورها ، ط1 ، الإسكندرية ، دار الوفاء للطباعة والنشر ، 2007 ، ص 214 .

\* وتقرر الفقرة الثانية من المادة التاسعة أنه لا يجوز أن يكون للعضو الواحد أكثر من خمسة مندوبين للمشاركة في اجتماعات الجمعية . ومع ذلك فإن وفود الدول إلى الجمعية تختلف اختلافاً بيناً من دولة إلى أخرى لأنه لا توجد أي قيود على عدد المندوبين أو النواب ، أو المستشارين أو الخبراء الذين يمكن أن تدرجهم الدولة ضمن وفد المشارك في أعمال الجمعية العامة

<sup>6</sup> بطرس بطرس غالي ، محمد خيرى عيسى ، المدخل في العلوم السياسية ، ط5 ، القاهرة ، دون ذكر دار النشر ، 1976 ، ص 424 .

أ - التشكيل وتنظيم العمل :

تجتمع الجمعية العامة مرة واحدة سنويا في دورة اعتيادية تبدأ في يوم الثلاثاء من الأسبوع الثالث من شهر سبتمبر وتستمر ثلاثة أشهر<sup>1</sup> ، على الرغم من أن أعمال بعض اللجان الخاصة المنبثقة عنها قد تستمر طوال العام .

و يمكن للجمعية أن تعقد اجتماعات استثنائية أو طارئة خلال أربعة وعشرين ساعة (24 ساعة) بناء على طلب من مجلس الأمن أو من أغلبية الدول الأعضاء أو بطلب من عضو واحد تؤيده أغلبية الدول الأعضاء<sup>2</sup> .

تنتخب الجمعية في أولى جلسات انعقادها رئيسا وسبعة عشر نائبا ، وتناقش القضايا المعروضة على جدول أعمالها من خلال سبع لجان نوعية حيث تناقش الموضوعات السياسية والأمنية في اللجنة الأولى أو اللجنة السياسية الخاصة و الموضوعات الاقتصادية و المالية في اللجنة الثانية و الموضوعات الاجتماعية والإنسانية والثقافية في اللجنة الثالثة و الموضوعات المتعلقة بشؤون المستعمرات ونظام الوصاية في اللجنة الرابعة و الموضوعات المتعلقة بالميزانية والشؤون الإدارية في اللجنة الخامسة و الموضوعات المتعلقة بالشؤون القانونية في اللجنة السادسة . وإلى جانب هذه اللجان النوعية توجد لجان رئيسية أخرى هي<sup>3</sup> :

● اللجنة التوجيهية أو اللجنة العامة Steering or General Committee ؛ وتتكون من رئيس الجمعية ونوابه السبعة عشر ورؤساء اللجان النوعية السبع\* وتختص بقيادة وتنظيم أعمال الجمعية العامة ككل .

● لجنة فحص وثائق الاعتماد ؛ وتتكون من تسعة أعضاء يعينهم رئيس الجمعية في كل دورة وتختص بفحص أوراق اعتماد وفود الدول إلى الجمعية العامة للتأكد من أن وثائق اعتمادها صادرة على نحو صحيح ومن السلطة السياسية الشرعية المعترف بها دوليا .

وتستطيع الجمعية العامة أن تنشئ من اللجان الدائمة أو غير الدائمة أو الفروع الثانوية ما تراه ضروريا للقيام بوظائفها وفقا لنص المادة الثانية والعشرين.

ب - المهام والصلاحيات والسلطات :

نظرا لكون الجمعية العامة هي الجهاز الوحيد الذي تمثل فيه جميع الدول الأعضاء ، فقد كان من الطبيعي أن تصبح هي الجهاز الرئيسي والسلطة المختصة بمناقشة واتخاذ القرارات أو التوصيات في كل المسائل التي تدخل في اختصاص الأمم المتحدة ككل .

لكن إطلاق حرية النقاش على هذا النحو لم يترتب عليه إطلاق مماثل في حرية إصدار التوصيات أو القرارات ، ذلك أن هذا الاختصاص العام ورد عليه قيد مهم لصالح مجلس الأمن نصت عليه المادة الثانية عشرة عندما حظرت على الجمعية العامة أن تتخذ أي توصية بصدد أي نزاع أو موقف يكون محل نظر من جانب مجلس الأمن إلا إذا طلب منها مجلس الأمن ذلك صراحة .

<sup>1</sup> سهيل حسين الفتلاوي ، المنظمات الدولية ، ط1 ، بيروت ، دار الفكر العربي ، 2004 ، ص 194 .

<sup>2</sup> خليل حسين ، التنظيم الدولي : النظرية العامة والمنظمات العالمية ، ط1 ، لبنان ، دار المنهل للدراسات ، المجلد الأول ، 2010 ، ص 282 .

<sup>3</sup> حسن نافعة ، الأمم المتحدة في نصف قرن - دراسة في تطور التنظيم الدولي منذ 1945- ، مرجع سابق ، ص 94 .

\* اللجان النوعية السبع وهي : اللجنة السياسية ، اللجنة الاقتصادية و المالية ، لجنة الشؤون الاجتماعية و الإنسانية و الثقافية ، اللجنة الإدارية و شؤون المالية ، لجنة الوصايا و الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ، اللجنة القانونية و الجمعية الصغيرة .



ومعنى ذلك أن مجلس الأمن هو صاحب الاختصاص الأصيل وهو الذي يحق له اتخاذ القرارات أو التوصيات في جميع الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين<sup>1</sup>.

وفيما عدا هذا القيد فإن للجمعية العامة اختصاص عام لمناقشة واتخاذ التوصيات في كافة الأمور التي تدخل ضمن الاختصاص العام للأمم المتحدة، سواء كانت هذه الأمور تتعلق بالمبادئ التي تحكم العلاقات الودية بين الدول، أو النزاعات والقضايا المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين أو بالتعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أو المسائل المتعلقة بالشؤون الداخلية للمنظمة، إلى جانب كونها في الحقيقة تمتلك سلطات واسعة ومهمة في مجال الإدارة الداخلية للمنظمة.

ومن أهم سلطاتها في هذا المجال: اعتماد البرنامج والميزانية وهذا يتضمن تحديد حصص مساهمة الدول في الميزانية<sup>2</sup>، وهو وُضِعَ يمكنها في الواقع من الهيمنة على الشؤون المالية والإدارية للمنظمة وانتخاب الدول الأعضاء غير الدائمة في مجلس الأمن وجميع الدول الأعضاء في المجلس الاقتصادي والاجتماعي، و انتخاب فئة معينة من الدول الأعضاء في مجلس الوصاية.... الخ.

كما تتقاسم الجمعية العامة بعض السلطات المهمة مع مجلس الأمن في عدد من المسائل مثل: اختيار الأمين العام، وانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية، والفصل في طلبات العضوية الجديدة، وتوقيع العقوبات على الدول الأعضاء... الخ. كما تعتبر الجمعية العامة الجهاز المهتم على نشاط الأجهزة الأخرى والمختص بالإشراف والرقابة على أنشطتها، إذ تلزم كافة الأجهزة بما فيها مجلس الأمن بتقديم تقارير سنوية خاصة إلى الجمعية العامة التي تقوم بفحصها ومناقشتها وأخذ علم بمضمونها أو إصدار توصيات بشأنها حسب الأحوال\*.

2- مجلس الأمن: يمثل الهيئة التنفيذية التي أوكلت لها الدول الأعضاء مهمة حفظ السلم والأمن الدوليين<sup>3</sup>.

أ - التشكيل وتنظيم العمل؛

يتكون مجلس الأمن من خمسة عشر مقعداً منها خمسة دائماً تشغلها دول ورد ذكرها بالاسم في الميثاق\*\*؛ أما المقاعد العشرة الأخرى فهي مقاعد غير دائمة يتم شغلها بالانتخاب من جانب الجمعية العامة للأمم المتحدة دورياً لمدة سنتين، ولا يجوز إعادة انتخاب العضو الذي انتهت مدته على الفور<sup>4</sup>. كما يتعين على الجمعية العامة عند اختيارها للدول التي تشغل مقاعد غير دائمة في المجلس أن تراعي اعتبارين<sup>5</sup>:

<sup>1</sup> حسن نافعة، الأمم المتحدة في نصف قرن - دراسة في تطور التنظيم الدولي منذ 1945-، مرجع سابق، ص 95.

<sup>2</sup> سهيل حسين الفتلاوي، مرجع سابق، ص 197.

\* ما يلاحظ هو أن وضع مجلس الأمن في هذا السياق هو وضع خاص حيث لم يصبح في مقدور الجمعية العامة أن تناقش تقارير المجلس مناقشة فعلية أو تصدر بشأنها توصيات لها قيمة. أما المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوصاية فإنها يخضعان للإشراف المباشر والفعلية من جانب الجمعية العامة، وبطبيعة الحال فإن محكمة العدل الدولية تتمتع بحكم وظيفتها القضائية باستقلال كامل ولا تخضع لأي توجيه من جانب الجمعية العامة أو من جانب أي جهاز آخر.

<sup>3</sup> محمد على القوزي، العلاقات الدولية في التاريخ الحديث والمعاصر، ط1، بيروت، دار النهضة العربية، 2002، ص 256.

\*\* هذه الدول كما ذكرت في الميثاق هي: جمهورية الصين، فرنسا، اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والولايات المتحدة الأمريكية.

<sup>4</sup> United Nations department of public information, Basic Facts About the United Nations, Op.Cit,p08.

<sup>5</sup> سهيل حسين الفتلاوي، مرجع سابق، ص 199.

الأول : مدى مساهمة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في حفظ السلم والأمن الدولي وفي تحقيق مقاصد المنظمة الأخرى .  
و الثاني : عدالة التوزيع الجغرافي .

ولأن مجلس الأمن هو الجهاز المكلف باحتواء ومعالجة الأزمات الدولية ، فإنه يجب أن يكون في وضع يسمح له بالانعقاد في أي وقت لمواجهة جميع الاحتمالات أو المواقف الطارئة ، ولذلك أُلزم الميثاق الدول الأعضاء في المجلس بأن يكون لها تمثيل دائم في مقر الهيئة<sup>1</sup> . و عادة ما يكون رئيس البعثة الدائمة للدولة العضو في مجلس الأمن لدى الأمم المتحدة هو ممثل هذه الدولة في اجتماعات مجلس الأمن ، و إن كان ذلك لا يمنع الدولة العضو من أن توفد أي شخص آخر لكي يمثلها في اجتماعات المجلس\* التي تعقد أحيانا على مستوى وزراء الخارجية أو حتى على مستوى رؤساء الدول أو الحكومات.

يتولى رئيس المجلس الدعوة إلى الانعقاد وتكون رئاسة المجلس بالتناوب بين الدول الأعضاء كل شهر وفقا للترتيب الأبجدي للدول الأعضاء باللغة الإنجليزية<sup>2</sup> . ونظرا لأن ميثاق المنظمة أعطى لمجلس الأمن الحق في إنشاء ما يراه ضروريا من اللجان أو الفروع الثانوية لأداء وظائفه<sup>3</sup> ، فقد أنشأ لذلك اللجان الدائمة ، لجنة أركان الحرب و اللجان المؤقتة<sup>4</sup> ؛

- اللجان الدائمة ؛ تتكون من ممثلي الدول الأعضاء في مجلس الأمن و تضم لجنة الخبراء المعنية بالقواعد الإجرائية ، اللجان المعنية بإجتماعات المجلس خارج مقر الأمم المتحدة و اللجنة المعنية بقبول الأعضاء الجدد<sup>5</sup> .
- لجنة أركان الحرب ؛ تتألف من رؤساء أركان حرب الدول دائمة العضوية فقط في مجلس الأمن ، أو من ينوب عنهم ، وقد نص عليها الميثاق نفسه في المادة 47 ومهمتها إبداء المشورة و المعونة للمجلس في جميع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجات عسكرية لحفظ السلم والأمن الدوليين ، ولاستخدام القوات الموضوعة تحت تصرفه من تنظيم وتسليح وإعداد البرامج الخاصة بنزع السلاح<sup>6</sup> .
- اللجان المؤقتة ؛ ينشئها المجلس لمهمات معينة ، أشهرها لجنة 661 التي شكلها المجلس بالقرار 661 الصادر في 1990/08/06 ، و تتألف من جميع أعضاء مجلس الأمن تتولى تطبيق الحصار على العراق<sup>7</sup> .

<sup>1</sup> المادة 28 من ميثاق الأمم المتحدة .

\* يجتمع المجلس في غير مقر الأمم المتحدة إذا رأى أن ذلك قد يؤدي إلى تسهيل مهمته . لكن العادة جرت على أن يجتمع المجلس في أي وقت بناء على طلب من أي دولة عضو أو من الجمعية العامة أو من الأمين العام للأمم المتحدة ويتولى الأمين العام إعداد جدول الأعمال المؤقت للمجلس ويتم اعتماده من جانب رئيس المجلس ، وتظل المسألة المدرجة على جدول أعماله مقيدة حتى يتم الفصل فيها أو بصدور قرار من المجلس بشطبها .

<sup>2</sup> " ملف المنظمات التابعة للأمم المتحدة : من أجل حياة أفضل للعالم " ، مجلة الدبلوماسية ، عدد 28 ، ماي 2006 ، ص 21 .

<sup>3</sup> المادة 29 من ميثاق الأمم المتحدة .

<sup>4</sup> خليل حسن ، التنظيم الدولي - المجلد الأول - النظرية العامة و المنظمات العالمية ، ط 1 ، بيروت ، دار المنهل اللبناني ، 2010 ، ص 299 .

<sup>5</sup> المرجع نفسه .

<sup>6</sup> حسن نافعة ، الأمم المتحدة في نصف قرن - دراسة في تطور التنظيم الدولي منذ 1945- ، مرجع سابق ، ص 98 .

<sup>7</sup> سهيل حسين الفتلاوي ، مرجع سابق ، ص 201 .

## ب - الاختصاصات والسلطات والصلاحيات :

يتولى مجلس الأمن القيام بكل المهام التي تمكنه من تحقيق وظيفته الأساسية وهي المحافظة على السلم والأمن الدوليين\*\* ، لكن صلاحياته تتعدى هذا المجال لتشمل عددا من الأمور الإدارية والدستورية المتعلقة بانتظام العمل في الأمم المتحدة ككل.

3- المجلس الاقتصادي والاجتماعي ؛ يتألف من أربعة و خمسين عضوا (54) ، تكون العضوية فيه من خلال إحالة طلب الإنضمام على مجلس الأمن الذي يصدر توصيته للجمعية العامة<sup>1</sup> . وتنبع أهميته داخل الهيكل التنظيمي للأمم المتحدة من كونه الجهاز المؤؤس من الجمعية العامة للأمم المتحدة للقيام بعدد ضخم من الأنشطة والتي تدور حول ثلاثة محاور رئيسية<sup>2</sup> :

الأول ؛ بوصفه الجهاز الذي يتولى أخذ زمام المبادرة ودراسة وتقديم المقترحات لعلاج عدد هائل من المشكلات الدولية المتعلقة بالتنمية ، والتجارة الدولية ، والتصنيع ، والثروات الطبيعية ، والعلوم التكنولوجية ، وحقوق الإنسان ، ووضع المرأة ، والسكان ، والخدمات الاجتماعية ، ومكافحة الجريمة والمخدرات ... الخ.

الثاني ؛ بوصفه حلقة الوصل و المنسق بين أنشطة الأمم المتحدة من ناحية وأنشطة الوكالات الدولية المتخصصة من ناحية أخرى وعددها حوالي 14 تشكل مع الأمم المتحدة ما يسمى بعائلة أو منظومة الأمم المتحدة ، بحيث تشمل مسؤوليات المجلس الإقتصادي و الإجتماعي أكثر من 70 % من الموارد البشرية و المالية لمنظومة الأمم المتحدة بأكملها.

الثالث ؛ بوصفه أداة تطوير وتنسيق لأنشطة المجتمع المدني العالمي والتي تقوم بها المنظمات الدولية غير الحكومية .

## أ - الوظائف والسلطات :

حددت المواد 62-66 وظائف وسلطات المجلس الاقتصادي والاجتماعي على النحو التالي<sup>3</sup> :

- 1- القيام أو التوجيه بالقيام بالدراسات ووضع التقارير عن المسائل الدولية في أمور الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بها ، وله أن يقدم توصياته في أية مسألة من هذه المسائل إلى الجمعية العامة ، أو الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو إلى الوكالات المتخصصة المعنية .
- 2- العمل على نشر احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية ومراعاتها وتقديم التوصيات اللازمة في هذا المجال .
- 3- إعداد مشروعات اتفاقات تعرض على الجمعية العامة في أي من المسائل سابقة الذكر .
- 4- الدعوة لعقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التي تدخل في دائرة اختصاصه وفقا للقواعد التي تضعها الأمم المتحدة .
- 5- إبرام الاتفاقيات اللازمة لتحديد العلاقة مع الوكالات المتخصصة بعد عرضها على الجمعية العامة للموافقة عليها ، وتنسيق النشاط والتشاور مع هذه الوكالات .

\*\* يتعين في هذا الإطار التمييز بين اختصاصات وسلطات وصلاحيات مجلس الأمن المقررة له بموجب الفصل السادس من الميثاق المخصص لتسوية النزاعات بالطرق السلمية ، وتلك المقررة له بموجب الفصل السابع المختصة بمجالات تهديد السلم أو الإخلال به أو وقوع العدوان .

<sup>1</sup> إبراهيم أحمد خليفة ، دور الأمم المتحدة في تنمية الشعوب الإفريقية في ظل التطورات الدولية المعاصرة ، الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة ، 2007 ، ص 99 .

<sup>2</sup> United Nations departement of public information , Basic Facts About the United Nations, Op.Cit,p 11 .

<sup>3</sup> المواد 62-65-64-3-62 من ميثاق الأمم المتحدة .

- 6- مناقشة وفحص التقارير التي يتعين على الوكالات المتخصصة تقديمها إليه ومتابعة الخطوات التي تتخذها لتنفيذ توصياته وإبلاغ الجمعية العامة بملاحظاته .
- 7- مد مجلس الأمن بما يلزم من معلومات عن الأمور التي تدخل في مجال اختصاصه ومعاونته متى طُلب منه ذلك .
- 8- تقديم الخدمات التي توافق عليها الجمعية العامة للدول الأعضاء في الأمم المتحدة وللوكالات المتخصصة بناء على طلبها .
- 9- التشاور مع المنظمات الدولية غير الحكومية في المسائل التي تهم المجلس ويحدد وضعها وطبيعتها علاقتها مع الأمم المتحدة .

#### ب - التشكيل وتنظيم العمل :

يتكون المجلس الاقتصادي والاجتماعي من 54 مقعداً يتم شغلها جميعاً بالانتخاب من جانب الجمعية العامة لمدة ثلاث سنوات ، ويتم تجديد ثلث هذه المقاعد سنوياً . وعلى الرغم من عدم وجود مقاعد دائمة بهذا الجهاز فإن فحص تشكيله طوال السنوات الماضية يشير إلى أن عدداً من الدول الكبرى ذات الوزن الاقتصادي أو السكاني الكبير تشغل مقاعد دائمة أو شبه دائمة ، و توزع مقاعد المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وفقاً للقرارات المختلفة الصادرة عن الجمعية العامة على النحو التالي : 14 مقعداً للدول الأفريقية ، 11 للدول الآسيوية ، 10 لدول أمريكا اللاتينية ، 13 لدول أوروبا الغربية ودول أخرى ، 6 لدول أوروبا الشرقية ، ولكل عضو صوت واحد في المجلس . يتم اتخاذ القرارات بالأغلبية المطلقة على الرغم من أن الاتجاه السائد منذ سنوات هو محاولة التوصل إلى اتفاق عام بالنسبة للمسائل المطروحة على جدول أعمال المجلس وتجنب التصويت قدر الإمكان .

يعقد المجلس الاقتصادي والاجتماعي دورتين كل عام ، إحداهما في المقر الرئيسي في نيويورك والأخرى في المقر الأوروبي في جنيف ، تستغرق كل منهما حوالي شهر ، لكن وجود عدد كبير من اللجان والفروع الرئيسية والثانوية التابعة للمجلس يجعل عمل المجلس شبه متواصل على مدار العام . وهناك عدد هائل من هذه اللجان التي يصعب حصرها أحياناً ، ولكن يتعين التمييز بين أهم أنواعها على النحو التالي\* :

أولاً ؛ اللجان الوظيفية أو لجان العمل و عددها عشرة (10) "Functional Commissions"

ثانياً ؛ اللجان الإقليمية وعددها خمسة (05) "Regional Commissions"

#### 4- مجلس الوصاية :

هو الجهاز الذي تم الاتفاق على تشكيله كأحد الفروع الرئيسية للأمم المتحدة للقيام بوظيفة محددة وهي الإشراف على إدارة الأقاليم التي خضعت لنظام الوصاية ، والذي حل محل نظام الانتداب الذي كانت عصبة الأمم قد ابتدعته لتحديد الوضع الدولي للمستعمرات التي كانت خاضعة للدول المهزومة في الحرب العالمية الأولى .

كان من المفترض أن يطبق نظام الوصاية على الأقاليم التي كانت مشمولة بنظام الانتداب وتلك التي قد تقطع من الدول المهزومة في الحرب العالمية الثانية ، بالإضافة إلى الأقاليم التي تقبل الدول المسؤولة عن إدارتها وضعها بمحض اختيارها تحت هذا النظام ، وقد هدف نظام الوصاية إلى العمل على تحقيق تقدم الأقاليم التي خصصت له على النحو الذي يتعين أن يؤدي في

\* للتعرف على هذه اللجان بالتفصيل أنظر المخطط - هيكل الأمم المتحدة

النهاية إلى تمكينها من الحصول على الحكم الذاتي أو الاستقلال الكامل حسب الأحوال<sup>1</sup>. و هو الجهاز المنوط به تحديد شروط وبنود اتفاقيات الوصاية والإشراف على تطبيقها ، بعد إقرارها من الجانب الجماعي . تمثلت أهم اختصاصاته في<sup>2</sup> :

- 1- النظر في التقارير التي ترفعها السلطة القائمة بإدارة الأقاليم المشمولة بنظام الوصاية .
- 2- قبول وفحص الشكاوى التي ترد إليه عن أوضاع هذه الأقاليم بالتشاور مع السلطة القائمة بالإدارة .
- 3- تنظيم زيارات دورية لهذه الأقاليم في أوقات يتفق عليها مع السلطة القائمة بالإدارة .
- 4- وضع وتصميم استبيان لتوضيح مدى التقدم الذي يجزره سكان كل إقليم مشمول بالوصاية في الشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية .
- 5- الاستعانة بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والوكالات المتخصصة كلما كان ذلك ضروريا لحسن اضطلاعهم بالمهام السابقة .

؛ أما من حيث تشكيل مجلس الوصاية فقد حرص ميثاق الأمم المتحدة على أن يقيم توازنا عدديا بين الدول التي تدير الأقاليم المشمولة بنظام الوصاية والدول الأخرى ، كما حرص في الوقت نفسه على أن تصبح جميع الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن أعضاء في مجلس الوصاية بصرف النظر عن كونها مسؤولة عن إدارة بعض هذه الأقاليم أم لا . وعلى هذا الأساس أصبح تشكيل مجلس الوصاية كالتالي<sup>3</sup> :

- الأعضاء الذين يتولون أقاليم مشمولة بالوصاية.
- الأعضاء الدائمون في مجلس الأمن الذين لا يتولون إدارة أقاليم مشمولة بالوصاية.

عدد من الأعضاء تنتخبهم الجمعية العامة في الحدود اللازمة فقط لإقامة التوازن العددي بين الأعضاء الذين يتولون إدارة أقاليم مشمولة بالوصاية والآخرين ، ويتم انتخاب هذا العدد المتغير من الأعضاء مدة ثلاث سنوات ، ولكل دولة عضو في مجلس الوصاية صوت واحد دون تمييز ، وتتخذ القرارات بأغلبية الأصوات .

وحيث إن الدول التي تدير أقاليم مشمولة بالوصاية كانت تتقلص باستمرار مع حصول الأقاليم المشمولة بالوصاية على استقلالها تدريجيا فقد كان من الصعب المحافظة على التوازن العددي المنصوص عليه في الميثاق ، وقد حقق هذا النظام أهدافه بالكامل تقريبا ولم تعد هناك أقاليم مشمولة بالوصاية ، بحيث أصبح مجلس الوصاية نفسه عضوا ضامرا في بنية الأمم المتحدة التنظيمية ولم تعد له وظيفة تذكر .

## 5- محكمة العدل الدولية :

هي الجهاز القضائي الرئيسي ، تمثل امتدادا للمحاولات الرامية إلى إقامة سلطة قضائية دائمة في مجال العلاقات الدولية للفصل في المنازعات بين الدول . وجاء اعتبار النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية جزءا لا يتجزأ من الميثاق دليل واضح على مدى اهتمام الميثاق بهذا الجهاز ، وترتب على ذلك نتيجة فورية وهي أن جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أصبحت بالضرورة أعضاء في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية . كما سمح الميثاق للدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة بأن تنضم للنظام الأساسي للمحكمة و أن تتقاضى أمام المحكمة بالشروط التي تحددها الجمعية بناء على توصية من مجلس الأمن ( المادة 35 ) .

<sup>1</sup> United Nations department of public information , **Basic Facts About the United Nations**, Op.Cit,p 13.

<sup>2</sup> حسن نافة ، الأمم المتحدة في نصف قرن - دراسة في تطور التنظيم الدولي منذ 1945- ، مرجع سابق ، ص 106 .

<sup>3</sup> المادة 86 الفقرة 01 من ميثاق الأمم المتحدة .

أ - تشكيل المحكمة وضمانات استقلالها :

محكمة العدل الدولية جهاز له طبيعة خاصة تملها صفته القضائية ، فأعضاء المحكمة ليسوا ممثلين لأحد ولا يخضعون لأي سلطة ، إنما هم قضاة يختارون لأشخاصهم وكفاءتهم المهنية كخبراء قانونيين على مستوى رفيع\* . وتشترك كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن في اختيار أعضاء المحكمة البالغ عددهم خمسة عشر قاضيا يتم انتخابهم لمدة تسع سنوات قابلة للتجديد من بين قائمة يعدها الأمين العام للأمم المتحدة بناء على ترشيحات الشُعَبِ الأهلِيَّةِ لمحكمة التحكيم الدولية الدائمة ، ويتم الانتخاب في كل من الجمعية ومجلس الأمن بشكل مستقل عن الآخر<sup>1</sup> .

يتمتع قضاة المحكمة بنظام خاص ، الغرض منه تحقيق استقلالهم وحريةهم الكاملة في العمل سواء في مواجهة الدول التي ينتمون إليها أو حتى في مواجهة الجمعية العامة ومجلس الأمن ، أي الجهازين اللذين قاما بانتخابهم . فلا يجوز للقاضي أن يتولى وظائف سياسية أو إدارية أو أن يمتن أي مهنة أخرى ، ولا يجوز له الاشتراك في الفصل في أية قضية سبق له أن ارتبط بها أو كانت له مصلحة فيها على أي نحو . ويتمتع أعضاء المحكمة في مباشرة وظائفهم بالمزايا والحصانات الدبلوماسية المقررة عادة لرؤساء البعثات الدبلوماسية ، ولا يجوز عزلهم إلا بقرار صادر من المحكمة نفسها وإجماع الآراء حول عدم أهلية العضو أو قدرته على أداء وظائفه لأسباب صحية أو عقلية .

ب - اختصاصات المحكمة ؛ تعمل المحكمة كجهاز قضائي يفصل في المنازعات بين الدول أو كجهاز استشاري يصدر آراء استشارية تعبر عن رأي القانون حول أي مسألة خلافية.

6- الأمانة العامة :

هي الجهاز الإداري والفني الذي يقوم بتولي كافة الأعمال الإدارية بالنسبة لجميع فروع الأمم المتحدة وأجهزتها الرئيسية والفرعية باستثناء محكمة العدل الدولية التي لها مسجل خاص . وتتكون من الأمين العام أو السكرتير العام وعدد كاف من الموظفين للقيام بالأعمال الإدارية المطلوبة . ورغم أن الأمين العام وموظفي الأمانة العامة يشكلون جهازا واحدا يرأسه الأمين العام، فإن طريقة تعيين هذا الأخير تختلف عن طريقة تعيين باقي الموظفين فضلا على أنه ينفرد ببعض الاختصاصات السياسية، وهو الذي يُسأل وحده عن أداء الجهاز الذي يرأسه أمام الجمعية العامة<sup>2</sup> .

أ - الأمين العام ؛ هو أعلى موظف في الجهاز الإداري المتحدث باسم الأمم المتحدة ، يعتبر رئيسا للجهاز الإداري وفقا لنص المادة 97 من ميثاق المنظمة<sup>3</sup> مسؤولا عن أداء هذا الجهاز . ومن ثم فإن وظيفته الأساسية هي إدارة هذا الجهاز والتأكد من حسن قيامه بالمهام الإدارية المطلوبة منه بأعلى قدر من الكفاءة وأقل قدر من النفقات . وإن كان دوره الإداري يقتصر عادة على الإشراف والتوجيه ووضع السياسات العامة ، أما التنفيذ والمتابعة الفعلية فيقوم بها مساعدوه وباقي الموظفين ، كما يعتبر

\* ويراعى عند انتخاب قضاة المحكمة: أن يكونوا على أعلى مستوى من النزاهة والحكمة والوضوح / أن يكونوا قد شغلوا أرفع المناصب القضائية أو من بين خبراء القانون الدولي من المستوى الرفيع / لا يجوز انتخاب أكثر من قاض من بلد واحد . كما يراعى عند تشكيل المحكمة أن يكون هذا التشكيل ممثلا للحضارات (الثقافات الكبرى والنظم القانونية الرئيسية في العالم .

ومع مراعاة هذه الشروط يصبح الحاصلون على الأغلبية المطلقة للأصوات في كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن أعضاء في المحكمة

<sup>1</sup> خليل حسن ، التنظيم الدولي - المجلد الأول - النظرية العامة والمنظمات العالمية ، مرجع سابق ، ص 353

<sup>2</sup> حسن نافعة ، الأمم المتحدة في نصف قرن - دراسة في تطور التنظيم الدولي منذ 1945- ، مرجع سابق ، ص 111 .

<sup>3</sup> علي يوسف الشكري ، المنظمات الدولية والإقليمية المتخصصة ، ط2، دار إيتراك للنشر والتوزيع ، 2004 ، ص 166 .



الأمين العام هو المسؤول عن تعيين باقي الموظفين في الأمانة العامة<sup>1</sup> ، و إلى جانب الوظائف الإدارية ، أسند ميثاق الأمم المتحدة للأمين العام بعض المهام السياسية التي أصبحت من الأهمية بمكان إلى درجة أنها بدأت تطفئ على وظيفته الإدارية والتنفيذية الأصلية . فللأمين العام وفقا لنص المادة 99 من الميثاق أن ينبه مجلس الأمن إلى أية مسألة يرى أنها تهدد السلم والأمن الدوليين .

وتنطوي هذه الصلاحية على سلطة كبيرة ، إذ يترتب عليها بالضرورة منحه الحق في الاتصال بأطراف النزاع المختلفة للتعرف على وجهة نظر كل منها وربما أيضا في المبادرة باتخاذ خطوات معينة أو التقدم بمقترحات لحل النزاع قبل أن يقرر لفت نظر مجلس الأمن إليه<sup>2</sup> . وتشير الممارسة الواقعية إلى أن الدور السياسي للأمين العام للأمم المتحدة قد تطور كثيرا وخصوصا خلال الحرب الباردة\* .

تقوم الجمعية العامة بتعيين الأمين العام ، بناء على توصية من مجلس الأمن ، ومع ذلك فإن هذه « التوصية » تعتبر من بين « المسائل الموضوعية » أي التي تتطلب موافقة تسعة أصوات يشترط أن يكون من بينها أصوات الدول الخمس دائمة العضوية ، ومعنى ذلك أنه يستحيل عمليا تعيين الأمين العام للمنظمة ما لم يكن هناك إجماع على شخصيته من جانب القوى الكبرى . وقد جرى العرف على تجنب اختيار الأمين العام من الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن أو الدول الكبرى بصفة عامة<sup>3</sup> ، ومع ذلك فقد أثار تعيين الأمين العام أو تحديد تعيينه في بعض الأحيان مشكلات حادة كما أثار أسلوبه في إدارة المنظمة انتقادات من هنا أو هناك<sup>4</sup> .

ب - جهاز الأمانة العامة : وهو الجهاز الذي يساعد الأمين العام على القيام بالمهام الإدارية الموكلة إليه وأهمها إعداد جداول أعمال فروع الهيئة وكافة الوثائق والدراسات والبيانات والإحصاءات التي تطلبها ، وتنظيم الاجتماعات والمؤتمرات والإشراف على حسن سير العمل بها ... الخ . كذلك تتولى الأمانة العامة إعداد مشروع برنامج وميزانية المنظمة والتقارير السنوي عن كافة أنشطتها وأعمالها ، والذي يتولى الأمين العام عرضها على الجمعية العامة . وينقسم جهاز الأمانة العامة إلى عدة أقسام أو إدارات وقطاعات تغيرت تسمياتها كثيرا مع تطور أنشطة الأمم المتحدة ؛ هذه الأقسام هي<sup>5</sup> :

مكتب الأمين العام (OSG) ، مكتب متابعة الخدمات الداخلية (OIOS) ، دائرة الشؤون القانونية (OLA) ، دائرة الشؤون السياسية (DPA) ، دائرة نزع السلاح (DDA) ، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA) ، دائرة عمليات حفظ السلام (DPKO) ، دائرة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية (DESA) ، دائرة شؤون الجمعية العامة و خدمة المؤتمرات ، دائرة الإعلام العام (DPI) ، دائرة الإدارة (DM) ، مكتب منسق أمن الأمم المتحدة (UNSECOORD) ، مكتب مكافحة المخدرات و منع الجريمة (ODCCP) ، مكتب الأمم المتحدة في جنيف (UNOG) ، مكتب الامم المتحدة في فيينا (UNOV) ، مكتب الأمم المتحدة في نيروبي (UNON) .

<sup>1</sup> United Nations departement of public information , **Basic Facts About the United Nations**, Op.Cit,p 15.

<sup>2</sup> حسن نافعة ، **الأمم المتحدة في نصف قرن - دراسة في تطور التنظيم الدولي منذ 1945-** ، مرجع سابق ، ص 111  
\* فقد جرى العمل على تكليف الأمين العام أو من يمثله للقيام بالعديد من المهام السياسية مثل الوساطة في نزاع ما أو متابعة تنفيذ قرارات مجلس الأمن أو الجمعية العامة . وعند استحداث عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام أصبح هو المسؤول أمام مجلس الأمن عن إدارة هذه العمليات مما تسبب في إثارة العديد من المشكلات السياسية.

<sup>3</sup> علي يوسف الشكري : المنظمات الدولية والإقليمية المتخصصة ، مرجع سابق ، ص 167 .

<sup>4</sup> لمزيد من التفصيل : أنظر المرجع السابق نفسه .

<sup>5</sup> فؤاد البطاينة ، **الأمم المتحدة ، منظمة تبقى و نظام يرحل** ، ط 1 ، بيروت ، المؤسسة العربية للدراسات و النشر ، 2004 ، ص ص 362-363 .



و نظرا لكون الوظائف السياسية للأمين العام<sup>1</sup> كانت تستهلك معظم جهده ووقته فإن الإشراف على الأعمال التنفيذية كان يتم من خلال مجموعة من كبار الموظفين ، يشرف كل واحد منهم على قطاع من القطاعات .

وقد أدت كثرة الفروع الثانوية التي تم إنشاؤها عبر نصف القرن الماضي إلى وجود أكثر من أمانة عامة شبه مستقلة داخل الأمانة العامة للأمم المتحدة ، وكان هذا الوضع محلا لانتقادات عديدة ومطالب بالإصلاح سوف نشير إليها فيما بعد<sup>2</sup> .

و الأمين العام أيضا هو المسؤول عن تعيين كافة موظفي الأمانة العامة الآخرين حيث يراعي في ذلك اعتبارين أساسيين : الكفاءة المهنية والفنية و عدالة التوزيع الجغرافي<sup>3</sup> . وهما اعتباران يصعب أحيانا التوفيق بينهما ، ومع ذلك فإن الاعتبارات السياسية هي التي تتحكم في عملية التعيين بالنسبة للوظائف العليا . ففي السنوات الأولى من نشأة الأمم المتحدة أصبح هناك ما يشبه الاحتكار أو التوزيع الرسمي للمناصب العليا وخاصة مناصب نواب أو مساعدي الأمين العام ، حيث أسندت شؤون مجلس الأمن إلى موظف سوفييتي ، والشؤون المالية والإدارية إلى موظف أمريكي ، والشؤون الاقتصادية إلى موظف بريطاني والشؤون الاجتماعية إلى موظف فرنسي وشؤون الوصاية والأقاليم التي لا تتمتع بالحكم الذاتي إلى موظف صيني . الخ حتى أصبحت هذه الوظائف العليا شبه محجوزة للدول الكبرى.

؛ أما من الناحية القانونية ، فيعتبر كافة شاغلي الوظائف في الأمانة العامة بمن فيهم الأمين العام موظفين دوليين يتعين أن يؤديوا مهامهم بتجرد واستقلال تام ، فهم لا يمثلون حكوماتهم و يمنع عليهم أن يتلقوا أي تعليمات منها . و من ناحية أخرى تلتزم حكومات الدول الأعضاء بأن لا تحاول أن تؤثر بأي شكل من الأشكال على مواطنيها من موظفي الأمانة العامة عند أدائهم لوظائفهم واحترام الصفة الدولية الخالصة لهذه الوظائف<sup>4</sup> .

ولتمكين الأمانة العامة من العمل بجرية واستقلال تام عن حكومة دولة المقر ، عادة ما ينص اتفاق المقر الموقع بين هذه الدولة وبين المنظمة الدولية على كافة الحصانات والإعفاءات والتسهيلات اللازمة لأداء المنظمة لوظائفها بمعزل عن أي تأثير قد تمارسه دولة المقر ، كما قامت الجمعية العامة بإقرار اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة في 13 فيفري 1946 ، التي تقرر مجموعة من الحصانات والامتيازات لموظفي الأمم المتحدة يقصد منها أيضا تمكين الموظف الدولي كل حسب درجته ومكانته من أداء عمله في حياد واستقلال عن الدول الأعضاء<sup>5</sup> .

### المطلب الثاني : الوكالات المتخصصة .

تضم الوكالات المتخصصة إلى جانب المؤسسات الأربعة الشهيرة مثل منظمة الصحة العالمية ، منظمة العمل الدولية ، منظمة الأغذية والزراعة ، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم ، عددا من المنظمات التقنية الأكثر تخصصا مثل المنظمة الدولية

<sup>1</sup> لمزيد من التفصيل حول وظائف الأمين العام الإدارية والسياسية ، أنظر علي يوسف الشكري : المنظمات الدولية والإقليمية المتخصصة ، مرجع سابق ، ص ص 168-169 .

<sup>2</sup> حسن نافعة ، الأمم المتحدة في نصف قرن - دراسة في تطور التنظيم الدولي منذ 1945- ، مرجع سابق ، ص ص 113 - 114 .

<sup>3</sup> خليل حسن ، مرجع سابق ، ص 133 .

<sup>4</sup> المرجع نفسه ، ص ص 130-131 .

<sup>5</sup> سهيل حسين الفتلاوي ، مرجع سابق ، ص 210 .

للطيران المدني و المنظمة العالمية للأرصاد الجوية والاتحاد البريدي العالمي . بحيث تتمتع هذه المؤسسات بإكتفاء ذاتي دستوريا و ماليا و سياسيا و لا تخضع للسيطرة المباشرة للأمم المتحدة<sup>1</sup> .

### 1- منظمة العمل الدولية ؛

هي أقدم المنظمات الدولية الموجودة حالياً ، فقد أنشئت في 11/4/1919 كمؤسسة حكومية دولية ذات إستقلال ذاتي مرتبطة مع عصبة الأمم ، و مع تأسيس الأمم المتحدة أصبحت هذه المنظمة أول وكالة متخصصة مركزها في جنيف و لها مكاتب إقليمية في كل من إفريقيا ، أمريكا اللاتينية و الكاريبي ، آسيا و الباسيفيك ، أوروبا ، و الدول الغربية . كما لها مكاتب ميدانية في العشرات من الدول عبر العالم<sup>2</sup> . يبلغ عدد أعضائها حالياً (185) عضواً ، إذ يقرر المؤتمر العام للمنظمة قبول الأعضاء الجدد بأغلبية ثلثي الحاضرين ، ويجيز دستور المنظمة للدول الأعضاء حق الانسحاب منها بشرط أن يتم إخطار المنظمة بذلك قبل سنتين ، على أن يكون العضو قد أوفى جميع التزاماته تجاه المنظمة خلال هذه المدة

لا يتضمن دستور المنظمة تحديداً لأهدافها ، غير أنه بالإمكان استخلاص هذه الأهداف من ديباجته وهي<sup>3</sup> :

- 1- السلام العالمي والدائم لا يمكن أن يقوم إلا على أساس العدالة الاجتماعية.
- 2- العمل على تحسين شروط العمل ، ورفع مستوى معيشة العمال ، وتحقيق استقرار الحياة الاقتصادية والاجتماعية.
- 3- وجوب اشتراك الحكومات والعمال وأصحاب العمل في إقرار مقترحات ووضع قواعد للمستويات الدولية للعمل.
- 4- إعداد اتفاقيات خاصة بأجور العمال ، وساعات العمل ، والحد الأدنى لسن العامل ، وسلامة العمال وتعويضهم عن إصابات العمل ، وحرية قيام النقابات ، وتوفير الضمان الاجتماعي.
- 5- جمع المعلومات والإحصاءات الخاصة بالعمل وتطور المشكلات العالية ، وبحث كل المسائل المتعلقة بالعمل والعمال ، وطبع عدد من الكتب والنشرات الدورية لمعالجة ذلك.
- 6- تقديم المعونة الفنية لأعضائها في شؤون العمل بواسطة الدراسات وتبادل الخبرات والمنح وإنشاء مراكز التدريب.

كما كان لها دور مهم في إصدار العديد من اتفاقيات العمل الدولية التي جرت العادة على تسميتها بالقانون الدولي للعمل ، وهذه الاتفاقيات على نوعين اتفاقيات تقترحها المنظمة على الدول الأعضاء وتطلب التصديق عليها، وتوصيات تصدر عن المؤتمر العام ، وهي ليست ملزمة بل تعتبر إرشادات تعمل الدول على الاستعانة بها في ميدان العمل

- أجهزة المنظمة : يتألف الهيكل التنظيمي للمنظمة من ثلاثة أجهزة رئيسية هي كالتالي<sup>4</sup> :

أ- المؤتمر العام : وهو السلطة العليا في المنظمة ، يتألف من أربع مندوبين عن كل دولة (مندوبين يمثلان الحكومة ، ومندوب عن العمال ، ومندوب عن أصحاب العمل) ، يتم انتخاب مندوبي العمال وأصحاب العمل بواسطة التنظيمات والنقابات المهنية . يجتمع المؤتمر مرة على الأقل في السنة (في شهر جويلية عادة) .

<sup>1</sup> جون بيلس و ستيف سميث ، *عولمة السياسة العالمية* ، مرجع سابق ، ص 556-557 .

<sup>2</sup> فؤاد البطاينة ، *الأمم المتحدة منظمة تبنى و نظام يرحل* ، مرجع سابق ، ص 319 .

<sup>3</sup> خليل حسن ، مرجع سابق ، ص 446 .

<sup>4</sup> المرجع نفسه ، ص 447 .

ب- مجلس الإدارة : وهو المجلس التنفيذي للمنظمة ، ويتألف من (56) عضواً ، 28 منهم يمثلون الحكومة ، و 14 يمثلون العمال ، و 14 يمثلون أصحاب العمل ، تحدد مدة العضوية فيه بثلاث سنوات ، ويختار المجلس رئيساً له يكون عادة من بين ممثلي الحكومات ، كما يختار نائباً للرئيس أحدهما يمثل العمال والآخر يمثل أصحاب العمل .

ج- مكتب العمل الدولي : وهو أمانة سر المنظمة ويرأسه مدير عام يتم تعيينه بواسطة مجلس الإدارة ، يختص بالإعداد الفني لاجتماعات المؤتمر العام ومجلس الإدارة ، ومن مهامه جمع المعلومات المتعلقة بمسائل العمل ومساعدة حكومات الدول الأعضاء بناء على طلبها ، و هو مسئول عن أعماله أمام مجلس الإدارة .

## 2- منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة ؛

أُنشئت في 1946/11/4 ، ومقرها باريس ، و قد نص ميثاقها على أن تعمل على الإسهام في صون السلام والأمن في العالم عن طريق توثيق عرى التعاون بين الدول بواسطة التربية والعلوم والثقافة ، و أن تستهدف بذلك ضمان احترام حقوق الإنسان و الحريات الأساسية . من أهدافها - إلى جانب جملة من الأهداف التي أشار إليها ميثاقها :

- 1- العمل على تعزيز السلام والأمن الدوليين عن طريق التعاون الدولي في المجالات التربوية والعلمية والثقافية ، وزيادة التفاهم بين الشعوب
- 2- العمل على توطيد احترام مبادئ العدالة
- 3- تأكيد حقوق الإنسان وحرياته الأساسية التي تضمنها الميثاق الأممي باعتبارها حقوقاً عالمية تتمتع بها جميع شعوب العالم دون أي تمييز بسبب الأصل أو الدين أو اللغة
- 4- تعزيز التعليم الشعبي ونشر الثقافة والمعرفة ، وتشجيع تدريس العلوم
- 5- توحيد جهود العلماء والفنانين والمربين وإزالة كل العقبات التي تحول دون انطلاق تيار الفكر الإنساني.
- 6- تنظيم حملات وبرامج لتعليم القراءة والكتابة وتدريس الحقائق المتصلة بالأمم المتحدة وحقوق الإنسان.

العضوية في المنظمة سهلة المنال ، فمجرد تقديم طلب انضمام من قبل دولة عضو في الأمم المتحدة يكفي لقبولها في رحاب اليونسكو ، أما الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة فلا تقبل إلا بموافقة ثلثي المؤتمر العام بناء على توصية من المجلس التنفيذي ، و بإمكان المؤتمر أن يمنح بأغلبية الثلثين عضوية "انتساب" لأقاليم لا تتمتع بالحكم الذاتي أو لا تدير شؤونها الخارجية بنفسها إذا قدم طلب انضمامها بواسطة الدولة أو السلطة الدولية التي تدير علاقاتها الخارجية .

### - أجهزة المنظمة : يتألف الهيكل التنظيمي من ثلاثة أجهزة رئيسية كالتالي<sup>1</sup> :

أ- المؤتمر العام : ويتكون من مندوبين عن الدول الأعضاء ، ويختص بوضع سياسة المنظمة وبرامجها ، وهو الذي ينتخب أعضاء المجلس التنفيذي ، وتعيين المدير العام والنظر في قبول طلبات العضوية وإقرار الميزانية ، والموافقة على الأنظمة المالية والإدارية والاتفاقيات والتوصيات . ويجتمع المؤتمر مرة كل عامين ، ويمكن دعوته إلى دورات استثنائية بناء على طلب من ثلثي أعضائه أو بدعوة من المجلس التنفيذي

<sup>1</sup> خليل حسن ، مرجع سابق ، ص 450 .

ب- المجلس التنفيذي : يتكون من ثمانية و خمسين (58) عضواً ينتخبهم المؤتمر العام لمدة أربع سنوات ، على أنه يقوم بتجديد نصف أعضائه كل سنتين . يجتمع المجلس ثلاث مرات على الأقل في السنة ، وهو الذي يقوم بإعداد جدول أعمال المؤتمر العام ، ومراقبة تنفيذ برامج المنظمة

ج- الأمانة العامة : تتكون من مدير عام ينتخب المدير العام لمدة ست سنوات قابلة للتجديد إلى جانب عدد من الموظفين .

### 3- منظمة الأمم المتحدة للتغذية والزراعة ؛

في عام 1943 عقد مؤتمر الأمم المتحدة للتغذية والزراعة في ولاية فرجينيا ، وشكلت هيئة لوضع مشروع دستور لمنظمة دولية متخصصة في هذا الحقل ، وفي عام 1945 اجتمع مندوبو (42) دولة في مدينة كيبك (كندا) وأقروا إنشاء المنظمة التي كانت من حيث النشأة أولى الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة ومقرها روما، هدفها السعي لضمان زيادة الإنتاج الغذائي في العالم وحسن توزيع المواد الزراعية ، والإسهام في النهوض بالشؤون الاقتصادية في العالم .

وفي سبيل تحقيق ذلك تعمل المنظمة على <sup>1</sup> :

- رفع مستوى التغذية والمعيشة .
- الارتقاء بأحوال سكان الريف .
- تنمية موارد الدول من الماء والتربة .
- إيجاد سوق عالمية ثابتة للسلع .
- تبادل الأنواع الجديدة من النباتات التي تؤدي إلى زيادة الإنتاج الزراعي .
- تنمية وتحسين وسائل استخراج ثروات البحر .
- نشر طرق الزراعة الفنية المتقدمة في جميع بقاع العالم .
- مكافحة الأمراض الوبائية التي تصيب الحيوانات .

- أجهزة المنظمة : يتكون هيكلها التنظيمي من ثلاثة أجهزة رئيسية هي <sup>2</sup> :

أ- المؤتمر : وهو السلطة العليا للمنظمة ، يتألف من ممثلي الدول الأعضاء ، ولكل دولة صوت واحد ، يجتمع مرة كل عامين ، ويختص بوضع السياسة العامة للمنظمة و إقرار ميزانيتها وتقييم عملها وإعداد مشروعات الاتفاقيات الدولية التي يعرضها على الدول للتصديق عليها .

ب- المجلس : وهو الجهاز التنفيذي ، يتألف من مندوبي (49) دولة ، ينتخبهم المؤتمر لمدة ثلاث سنوات ، يتولى تنفيذ البرامج والتوصيات التي يضعها المؤتمر ويصدر قراراته بالأغلبية العادية ، ويتبع للمجلس عدة لجان دائمة متخصصة أهمها : لجنة برنامج العمل ، لجنة المالية ، لجنة الصيد ، لجنة الزراعة ، ولجنة القضايا الدستورية والقانونية .

ج- الأمانة العامة : وتتكون من مدير عام يختاره المؤتمر لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد تعاونه مجموعة موظفين ، والأمانة العامة تتألف من وحدات رئيسية مثل مكتب المدير العام ، ومصالح التنمية ، ومصالح الزراعة ... الخ ، وخمسة مكاتب إقليمية يشرف على كل منها ممثل إقليمي للمدير العام .

<sup>1</sup> فؤاد البطاينة ، مرجع سابق ، ص ص 392-393 .

<sup>2</sup> خليل حسن ، مرجع سابق ، ص 448 .

## 4- منظمة الصحة العالمية ؛

قرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي في أول اجتماع له عام 1946 تشكيل لجنة من الخبراء في مسائل الصحة لإعداد مشروع اتفاقية لإنشاء منظمة الصحة العالمية ، دخلت حيز التنفيذ في 07 أبريل 1948 ، و إتخذت من جنيف مقراً لها. من أهم أهدافها التعاون الدولي من أجل تحسين الصحة البدنية والعقلية لبني البشر ، فهي تساعد الدول في تنظيم الحملات الصحية للقضاء على الأمراض الخطيرة ، و تعمل على تنسيق الجهود لمنع انتشار الأوبئة ، كما تتولى تدريب العاملين في المجال الصحي . ولعل هدفها الأسمى يكمن في مساعدة شعوب العالم على بلوغ أرفع مستوى صحي ممكن ، وخدماتها في سبيل تحقيق ذلك على ثلاثة أشكال كالتالي<sup>1</sup> :

- خدمات ذات صفة عالمية (نشر المعلومات بانتظام عن تفشي الأمراض الخطرة) .
- مساعدة الدول على حل مشاكلها الصحية (تقديم المنح الدراسية في الخارج والمساعدة على استئصال الأمراض والعناية بالصحة العقلية) .
- تشجيع البحوث الطبية لاكتشاف أسباب الأمراض وطرق علاجها ، وتحسين إنتاج الأمصال وتدريب القائمين بالبحوث .
- أجهزة المنظمة : تتكون من ثلاثة أجهزة و هي :

أ- الجمعية : تتألف من ممثلي الدول الأعضاء ، و لا تقتصر العضوية فيها على الدول إذ يمكن قبول أقاليم غير متمتعة بالسيادة كأعضاء لا يتمتعون بحق التصويت ، وتختص الجمعية بوضع السياسة العامة للمنظمة ، كما تقوم بإعداد الاتفاقيات الدولية التي لا تصبح نافذة إلا بعد التصديق عليها من الدول الأعضاء .

ب- المجلس التنفيذي : و هو الأداة التنفيذية المسؤولة أمام الجمعية ، يتألف من (32) عضواً متخصصين في الشؤون الصحية تنتخبهم الجمعية لمدة ثلاث سنوات و تراعي في ذلك التوزيع الجغرافي العادل ، يجتمع على الأقل مرة في السنة .

ج- الأمانة العامة : وتتكون من مدير عام تعيينه الجمعية بناء على ترشيح المجلس التنفيذي ، يستعين بمن يلزم من الموظفين الفنيين والإداريين ويكون بحكم منصبه أميناً للمجلس والجمعية ومختلف اللجان والمؤتمرات .

و عموماً تتبع المنظمة في نشاطها سلوكاً يقوم على مبدأ "الصحة للجميع" من خلال سلسلة البرنامج التي أشرفت على تطبيقها ، و التي تولى المسائل الصحية الأولوية القصوى في عملها كالبرامج الصحية لمكافحة داء السكري ومرض الروماتيزم المزمن والربو ، والعناية بالمواليد الجدد وصحة الطفل .

## 5- البنك الدولي للإنشاء والتعمير ؛

في عام 1944 ، وبناء على دعوة الولايات المتحدة عقد في برينتون وودز مؤتمر ضم أربعة و أربعون (44) دولة لبحث أسس نظام النقد العالمي بعد الحرب ، وقواعد التعاون الاقتصادي بين الدول . وأسفر المؤتمر عن توقيع اتفاقيات تضمنت إنشاء بنك دولي للإنشاء والتعمير وصندوق نقد دولي ، دخلت اتفاقية البنك حيز التنفيذ في 27 فيفري 1945 ، وبدأ أعماله من مقره في واشنطن ابتداء من عام 1946 وتم ربطه بالأمم المتحدة بمقتضى اتفاق في 15 نوفمبر 1947 . من أبرز أهدافه :

- 1- تقديم القروض إلى الدول الأعضاء للقيام بأعمال التنمية الاقتصادية عندما لا يكون الاستثمار الخاص متاحاً أو عندما لا يكون بإمكان المقترض الحصول على القروض اللازمة من مصادر أخرى بشروط معقولة .

<sup>1</sup> عمر إسمايل سعد الله ، معجم في القانون الدولي المعاصر ، ط1، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2005 ، ص436 .

- 2- المساعدة في تنمية أقاليم الدول الأعضاء وتعميرها بتيسير استثمار الرساميل في أغراض إنتاجية .
- 3- تشجيع الاستثمارات الأجنبية الخاصة عن طريق الضمانات التي يقدمها البنك أو اشتراك البنك في تقديم نسبة معينة من القروض .
- 4- العمل على تنمية التجارة العالمية ، والمحافظة على استقرار موازين المدفوعات ، وذلك بتشجيع استثمار الأموال الدولية في النهوض بالموارد الإنتاجية للأعضاء .
- 6- تقديم المعونات الفنية لإعداد برامج القروض وتنفيذها ، ولتنفيذ برامج الاستثمارات طويلة الأجل .

يقدم البنك قروضه إلى الدول الأعضاء ، أو إلى الأقاليم التابعة لها ، أو إلى المؤسسات الاقتصادية الخاصة فيها بشرط أن تكون لأغراض إنتاجية ، بحيث تسدد القروض على مدار عشرين سنة تقريباً وبفائدة معقولة (7%) . كما لا تقتصر مهام البنك على الناحية المالية فهو يمارس أيضاً أنشطة فنية ، وقد تجلّى ذلك في تشكيله لجاناً فنية استشارية لعدة دول .

- أجهزة البنك : يتكون من ثلاثة أجهزة رئيسية هي كالتالي <sup>1</sup>:

- أ- مجلس المحافظين : إذ تقوم كل دولة عضو بتعيين محافظ ومناوب له لمدة خمس سنوات ، ويشكل هؤلاء مجلس المحافظين الذي يجتمع مرة في السنة ، وتتركز جميع صلاحيات البنك في هذا المجلس الذي يستطيع في حالات معينة تفويض بعضها للمديرين التنفيذيين ، والتصويت في المجلس يتم على أساس نظام خاص يجعل لكل دولة 250 صوتاً يضاف إليها صوت عن كل سهم لها في رأس مال البنك .
  - ب- مجلس المديرين التنفيذيين : وعددهم حالياً 24 يتم تعيين خمسة منهم من قبل الدول الخمس التي تملك أكبر الحصص في رأس المال ، أما الباقيون فيتم انتخابهم من قبل المحافظين الممثلين للأعضاء الباقين .
  - ج- الرئيس : ويتم انتخابه من قبل مجلس المديرين وتعاونته هيئة من الموظفين وهو رئيس مجلس المديرين ومسؤول عن سير العمل في البنك .
- وقد كان للبنك دور مهم في حل بعض المشكلات المتعلقة بالاستثمارات الأجنبية من خلال تقديمه العديد من القروض لتشجيع الاستثمارات الأجنبية في الدول النامية . إلا أن ما يؤخذ على البنك خضوعه لتأثير الدول صاحبة الحصص الكبرى التي غالباً ما تستخدم نفوذها المالي لتحقيق مآرب سياسية .
- 6- صندوق النقد الدولي ؛**

أنشئ الصندوق في 27 ديسمبر 1945 و بدأ عمله في مارس 1947 مقره في واشنطن و من أهدافه تحسين عملية التعاون المالي بين الدول من خلال <sup>2</sup> :

- 1- تشجيع التعاون النقدي الدولي ، والتنسيق في حل مشكلات النقد العالمية .
- 2- تحقيق النمو المتوازن للتجارة الدولية ، والعمل على إلغاء القيود على العملات الأجنبية التي تعطل التجارة العالمية .
- 3- تحقيق استقرار أسعار الصرف ، ومكافحة عمليات تخفيضها بقصد المنافسة .
- 4- وضع موارد الصندوق في خدمة تصحيح الاختلال في موازين مدفوعات الدول الأعضاء .

<sup>1</sup> خليل حسن ، مرجع سابق ، ص 464 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه ، ص 470 .



يتكون رأس مال الصندوق من أنصبة الدول الأعضاء ، حيث تقوم كل دولة بدفع قسم من نصيبها بالذهب ، والباقي بعملةها الوطنية ، وأنشئ صندوق للعمليات الأجنبية يتولى صندوق النقد بيعها للدول الأعضاء بعملةها الوطنية على أن يكون لها حق إعادة شراء عملاتها بعد فترة . كما قام الصندوق بتزويد بعض الدول بالخبراء لدراسة مشكلاتها المالية والبحث عن حل لها ، ويشترط على كل دولة ترغب في الانضمام إلى الصندوق التعاون معه والانسجام مع أهدافه ، وهو يراقب مدى استجابة الدول الأعضاء لهذا الأمر عبر إجراء مشاورات سنوية مع كل دولة ترمي إلى إجراء مسح لسياسة معدلات الصرف فيها ومقدار حاجتها إلى المساعدة . كما أن لكل دولة عضو في الصندوق حصة مالية محددة مرتبطة بدخلها القومي واحتياطها النقدي وميزانها التجاري ومؤشرات اقتصادية أخرى ، واكتتاب كل دولة مساو لحصتها<sup>1</sup> .

- أجهزة الصندوق : أجهزة الصندوق مشابهة لأجهزة البنك الدولي ، فهناك مجلس محافظين ، ومجلس مديري تنفيذيين ، ومدير إداري . من أبرز نشاطاته تقديم اللجان الخاصة والأقسام المختلفة في الصندوق مساعدات تقنية في المجالات الاقتصادية\* ، إلى جانب تدريب المسؤولين في الدول الأعضاء على التحليل المالي وطريقة إعداد ميزان المدفوعات ، كما يساعد مراكز التدريب الوطنية والإقليمية ، ففي عام 1997 أعلن البنك عن إقامة معهد تدريب في سنغافورة بالتعاون مع حكومتها من أجل تدريب المسؤولين في منطقة آسيا<sup>2</sup> .

## 7- المنظمة الدولية للطيران المدني ؛

في عام 1944 اجتمع ممثلو (52) دولة في مدينة شيكاغو لدراسة تنظيم الملاحة الجوية في العالم ، وأسفر الاجتماع عن اتفاقية إنشاء المنظمة ، ومقرها مدينة مونتريال (كندا) . هدفها الرئيسي تسهيل الطيران من بلد إلى آخر وتوفير السلاسة والأمان له ، ويتم ذلك من خلال<sup>3</sup> :

- أ - دراسة المشكلات التي تعترض حركة الملاحة الجوية الدولية
- ب- إقرار المعايير واللوائح الدولية الخاصة بالطيران المدني ، وتوحيدها في مختلف العالم ، وتبسيط الإجراءات الإدارية التي تواجه الطائرات عند الحدود الدولية ، بالإضافة إلى إجراءات الجمارك ولوائح الصحة العامة
- ج- تعزيز تطور النقل الجوي الدولي ، ووضع الدراسات الكفيلة بتنمية هذا القطاع.

<sup>1</sup> المنظمات الدولية التابعة للأمم المتحدة ، من أجل حياة أفضل للعالم ، مرجع سابق ، ص 18 .

\* ففي عام 1997 قدم قسم الشؤون المالية مساعدات لـ (101) دولة ، بما فيها الضفة الغربية وقطاع غزة ، وقام قسم شؤون الصرف والنقد بـ (120) مهمة استشارية ، وقسم الإحصاء بـ (140) مهمة لتقديم مساعدات تقنية لـ (78) دولة ، وقدم القسم القانوني النصح لـ (44) دولة.

<sup>2</sup> إسمايل سعد الله ، مرجع سابق ، ص 270 .

<sup>3</sup> خليل حسن ، مرجع سابق ، ص 451 .



- أجهزة المنظمة : تتكون المنظمة من الأجهزة الآتية<sup>1</sup> :

أ- الجمعية العامة : تتألف من مندوبي الدول الأعضاء ، وتعد اجتماعاتها مرة كل ثلاث سنوات ، تتولى وضع السياسة العامة للمنظمة واعتماد الميزانية ، ويتم التصويت فيها بأغلبية الحاضرين المشتركين في التصويت.  
ب- المجلس : وهو الجهاز التنفيذي للمنظمة ويتألف من (33) مندوباً تنتخبهم الجمعية لمدة ثلاثة أعوام ، ويتولى تنفيذ توجيهات الجمعية ووضع المعايير الخاصة بالملاحة الجوية الدولية.

ج- الأمانة العامة : يتولاها أمين عام ينتخبه المجلس ، وهو الذي يعين الموظفين ويشرف على أعمالهم.

د- لجنة الملاحة الجوية : وتتألف من (15) عضواً يختارهم المجلس من بين الأشخاص الذين تعينهم الدول الأعضاء ، تختص اللجنة بمختلف المسائل الفنية المتعلقة بالطيران .

## 8- اتحاد البريد العالمي ؛

أنشئ في عام 1874 ، وهو بذلك أقدم منظمة دولية مستمرة حتى اليوم . وفي عام 1947 تم وصله بالأمم المتحدة ، أين يضم جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ، ومقره في مدينة برن بسويسرا . من أهم أهدافه ضم جميع الدول إلى إقليم بريدي واحد ، وتنظيم وسائل الخدمة البريدية وفق نظم متشابهة ، وتقوية أواصر التعاون الدولي في هذا المجال ، وتقديم المعونة الفنية البريدية لمن يطلب من الدول ، والإشراف على قيام كل عضو بنقل البريد الخاص بالدول الأعضاء بنفس العناية التي ينقل بها البريد الخاص ببلاده<sup>2</sup>.

وتحكم أنشطة الخدمات البريدية العالمية اتفاقيات خاصة ملزمة للدول التي تقبل بها وأهمها : الاتفاقية الخاصة بالطرود البريدية ، والاتفاقية الخاصة بالحوالات البريدية ، والاتفاقية الخاصة بمواد الدفع عند التسليم . وقد حقق الاتحاد إنجازات مهمة في عدة مجالات منها توحيد الرسوم البريدية وعمليات الوزن ، وعدم المشاركة في الدفع البريدي للرسائل العادية بين الدول المرسلة والدولة المرسل إليها، وضمان حرية المرور ... الخ<sup>3</sup>.

- أجهزة الاتحاد : يتشكل الإتحاد من :

أ- المؤتمر : يشمل ممثلي جميع الأعضاء ، ويتولى وضع السياسة العامة للاتحاد والإشراف على نشاطه، يجتمع مرة كل 5 سنوات.  
ب- مجلس الإدارة : قد حلّ في عام 1994 محل المجلس التنفيذي ، يجتمع مرة في السنة في برن ، ويتكون من (41) دولة عضواً في الاتحاد ، مهمته الإشراف على شؤون الاتحاد بين جلسات المؤتمر ، وكذلك الإشراف على المكتب الدولي .  
ج- مجلس العمليات البريدية : وقد حلّ محل المجلس الاستشاري للدراسات البريدية ابتداء من عام 1995 . يتكون من مجموع الدول الأعضاء ويجتمع سنوياً في برن ، مهمته تنظيم الدراسات لمعالجة المشكلات العامة التي تؤثر في الإدارات البريدية لدى أعضاء الاتحاد ، وتطوير مستوى الخدمات ... الخ .

<sup>1</sup> فؤاد البطاينة ، مرجع سابق ، ص 387 .

<sup>2</sup> فؤاد البطاينة ، مرجع سابق ، ص 388 .

<sup>3</sup> خليل حسن ، مرجع سابق ، ص 454 .

د- المكتب الدولي : وهو الأمانة العامة الإدارية للاتحاد ، ومقره برن ، ويعد أداة وصل لنقل المعلومات الخاصة بإدارة البريد إلى الأعضاء.

### 9- الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية ؛

تأسس في العام 1865 باسم اتحاد التلغراف الدولي ثم أطلق عليه اسم الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية بموجب اتفاق أبرم في مدريد عام 1932 ، و قد أعيد تنظيمه في 1947 وتم وصله بالأمم المتحدة في العام ذاته أين أصبح وكالة متخصصة للاتصالات ومقره في مدينة جنيف .

يهدف الاتحاد إلى تنظيم جميع أنماط الاتصالات السلكية واللاسلكية على النطاق العالمي مثل المكالمات الهاتفية والبرقيات وإذاعات الراديو والتلفزيون ، والاتصالات عبر الفضاء ، ويسعى لتعيين الموجات لمحطات الإذاعات المسموعة والمرئية في جميع أنحاء العالم ، ويتم بتحسين خدمات الاتصال وتوسيع نطاقها وتوفيرها للدول كافة ، وهو يعمل على تحقيق هذه الأغراض الأساسية بثلاث وسائل : المؤتمرات الدولية ، ونشر المعلومات الفنية ، والتعاون الفني<sup>1</sup> .

- أجهزة الاتحاد : يتكون الإتحاد من المؤتمر العام الذي يجتمع كل أربع سنوات ، ومن مجلس الاتحاد العالمي للاتصالات الذي كان يعرف من قبل باسم المجلس الإداري الذي يضم اليوم (46) عضوا ينتخبهم المؤتمر العام وللإتحاد كذلك أمانة سر يتولاها الأمين العام الذي ينتخبه المؤتمر العام . ويعقد الإتحاد بصورة منتظمة مؤتمرات إدارية عالمية ومؤتمرات إدارية إقليمية من أجل تحقيق الأغراض التي قام على أساسها<sup>2</sup> .

وضع الاتحاد مجموعة "قوانين تنظيمات الاتصالات العالمية" وبدأ بتنفيذها في عام 1990 ، وهي تتضمن المبادئ العامة للاتصالات ، والقواعد والأساليب التي يتبعها الاتحاد في تقديمه الخدمات للوكلاء الخاصين ، والشروط التي تطبق على الاتصالات السلكية واللاسلكية لنقل الصورة والصورة . وبالاستناد إلى التعديلات البنوية المعتمدة في العام 1992 فإن نشاط الإتحاد يوزع على قطاعات ثلاثة : قطاع الاتصالات الإذاعية ، وقطاع المعايير القياسية للاتصالات ، وقطاع تطوير أنظمة الاتصالات .

### 10- المنظمة العالمية للأرصاد الجوية ؛

مقرها في جنيف تأسست بمقتضى اتفاقية الأرصاد الجوية الدولية التي وقعت في عام 1947 في واشنطن ، ولكنها لم تصبح سارية المفعول إلا في 23 مارس 1950 . تعمل على تسهيل التعاون في ميدان الأرصاد الجوية ، وتشجيع إنشاء شبكات ومراكز لرصد الأحوال الجوية ، وإقامة وسائل لتبادل المعلومات عن هذه الأحوال ، وتوحيد نشرات الأرصاد الجوية وضمان إذاعتها بطريقة منظمة ، وتشجيع استخدام علم الأرصاد الجوية في ميادين الطيران والملاحة والزراعة وغيرها ، وكذلك تشجيع البحث والتدريب في ميدان الأرصاد وتبادل تقارير الطقس على المستوى الدولي<sup>3</sup> .

- أجهزة المنظمة : تتكون من المؤتمر العالمي لعلم الأرصاد الذي يجتمع مرة كل أربع سنوات ، والمجلس التنفيذي المؤلف من (36) عضواً الذي يجتمع مرة في السنة ، و الأمانة العامة . ويتفرع عن المنظمة ست جمعيات إقليمية تعمل على تنسيق الأنشطة

<sup>1</sup> خليل حسن ، المرجع السابق ، ص ص 454-455 .

<sup>2</sup> فؤاد البطاينة ، مرجع سابق ، ص 388 .

<sup>3</sup> خليل حسن ، مرجع سابق ، ص 455 .

المتعلقة بالأرصاد الجوية ضمن مناطقها ، وفي المنظمة لجان فنية تعنى بالعلوم الجوية ، والأرصاد الجوية المتعلقة بالزراعة وعلم المناخ، وعلم الظواهر المائية الجوية ، وأساليب المراقبة ...

وضعت المنظمة برنامجا علميا لمراقبة المناخ ، ونسقت الأنشطة الخاصة بالقطب الجنوبي ، وأنشأت مراكز علمية وإقليمية لرصد الظواهر الجوية والبيئية والتنبؤ بظواهر المناخ ، مثل الأعاصير والقحط وما شابه . كما تقوم بعملية المراقبة المستمرة في أكثر من عشرة آلاف موقع أرضي ، والمعلومات التي تجمعها حول الأرصاد الجوية تتم بواسطة ثلاثة آلاف طائرة و(700) طوافة ثابتة ومتحركة ، وآلاف السفن ، وعشرة أقطار اصطناعية قطبية مخصصة بالرصد الجوي ، ويزيد عدد الأعضاء في المنظمة على 179 دولة .

وتعتمد المنظمة على برامج رصد متعددة مثل : برنامج الأرصاد الجوية الزراعي ، والبرنامج الخاص بالطيران ، والبرنامج البحري ، وبرنامج خدمات المناخ ، وبرنامج علم المياه ومصادرها ، وبرنامج التدريب والتعليم ، وبرنامج التعاون التقني<sup>1</sup> .

### 11- المنظمة البحرية العالمية ؛

في العام 1948 عقد مؤتمر في جنيف وأسفر عن إنشاء "المنظمة الاستشارية الحكومية للملاحة البحرية" ، وفي العام 1982 تحولت المنظمة إلى "المنظمة البحرية العالمية" . من أهم أهدافها دعم التعاون ، وتبادل المعلومات بين الحكومات في المسائل المتعلقة بالشحن في مجال التجارة الدولية ، واتخاذ الوسائل العلمية لتأمين سلامة الملاحة في البحار ، وتوحيد الأنظمة في مجال الملاحة البحرية .

- أجهزة المنظمة : تتكون أجهزتها من الجمعية التي تجتمع كل سنتين ، و المجلس الذي يضم (32) ، و الأمانة العامة التي يرأسها أمين عام ، وتتألف من عدة أقسام يتولى كل قسم جانبا من مهمات المنظمة ، وتنفذ العمل لجان متخصصة : لجنة التسهيلات ولجنة السلامة البحرية ، واللجنة القانونية ، ولجنة حماية البيئة البحرية ، ولجنة التعاون التقني<sup>2</sup> . كما لا تكتفي المنظمة بالأنشطة والمهام المناطة بها ، فهي ترتبط كذلك بعدة موثائق مهمة ، وتتكامل في عملها معها\* .

### 12- المنظمة العالمية للملكية الفكرية ؛

تأسست بموجب إتفاقية ستوكهولم عام 1967 و دخلت حيز النفاذ عام 1970 و قد اعتبرت الجمعية العامة بموجب قرار وكالة خاصة منذ عام 1974 هدفها إقامة و تشجيع التعاون الدولي لاستخدام و حماية الأعمال الإنسانية الخاصة بالجنس البشري من اقتصادية و ثقافية و اجتماعية . و هناك إتحادين دوليين رئيسيين في كل من باريس و بيرن في هذا الإطار ، حيث أنشئ الإتحاد الدولي لحماية الملكية الصناعية في باريس بينما يوجد الإتحاد الدولي لحماية الأعمال الأدبية و الفنية في بيرن ، و تعمل المنظمة على تشجيع التعاون بين هذين الإتحادين اللذين يجتمعان مرة كل سنتين .

<sup>1</sup> خليل حسن ، المرجع السابق ، ص 456 .

<sup>2</sup> فؤاد البطاينة ، مرجع سابق ، ص 388 .

\* من بين هذه الموثائق : ميثاق تسهيل النقل البحري العالمي للعام 1967 ، الميثاق العالمي لمنع تلوث البحر بالنفط للعام 1954 ، الميثاق العالمي حول خطوط التحميل للعام 1968 ، الميثاق العالمي الخاص بالتدخل في أعالي البحار في حالات التلوث النفطي للعام 1975 ، الميثاق العالمي للمسؤولية المدنية لأضرار التلوث بالنفط للعام 1975 ، الميثاق العالمي الخاص بتأسيس الصندوق العالمي للتعويض عن أضرار التلوث بالنفط للعام 1978 ، ميثاق التنظيم العالمي لمنع تصادم في البحر للعام 1977 ، ميثاق التلوث البحري من النفايات والمواد الأخرى الذي تم توسيعه ليشمل إلقاء النفايات النووية للعام 1994 ، الميثاق العالمي لسلامة الحاويات للعام 1977.

و بالنسبة لهيكل المنظمة فيتكون من الجمعية العامة و التي تضم 167 دولة و 172 منظمة غير حكومية و 62 منظمة حكومية دولية أما المؤتمر فتشارك به الدول سواء كانت أعضاء في الإتحادين أو غير أعضاء و تجتمع عندها كجمعية عامة . و من حيث لجنة التنسيق فإن إتحادي باريس و بيرن ينتخبان لجان تنفيذية من بين أعضائها و العضوية المشتركة لهذه اللجان تشكل لجنة التنسيق للمنظمة ككل. أما السكرتارية فتتشكل من حوالي ألف موظف دائم و على رأسهم مدير عام<sup>1</sup>.

### 13- الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ؛

تم تأسيس هذا الصندوق كوكالة إغاثة بالأساس عام 1977 كنتيجة لأعمال مؤتمر الغذاء العالمي الذي عقد في روما عام 1974 إستجابة لاتساع نطاق المجاعة في الساحل الإفريقي و إزداد حدة الفقر . لهذا الغرض كانت ولاية الصندوق إستجابة لإتساع نطاق المجاعة و الفقر في مناطق الأرياف و المناطق ذات الدخل المحدود أو المنخفض . و عضوية الصندوق مفتوحة لكل الأعضاء في الأمم المتحدة أو وكالاتها المتخصصة الأخرى و هي حاليا تضم 161 عضوا موزعين على ثلاث فئات و هي : فئة "أ" تضم الدول الأعضاء في منظمة التعاون و التنمية ، و فئة تشمل "ب" الدول الأعضاء في منظمة البلدان المصدرة للنفط ، أما الفئة "ج" فتمثل الدول النامية و هي بدورها موزعة على ثلاث مجموعات هي دول إفريقيا ، آسيا ، أوروبا و أمريكا اللاتينية<sup>2</sup>.

و يوجد في إيفاد جهازان رئيسيان هما<sup>3</sup> :

- المجلس الحاكم و هو أعلى سلطة لصناعة القرار في الصندوق و كل دولة عضو ممثلة فيه بمندوبين ، أحدهما أصيل و الآخر بديل و هذا المجلس هو الذي ينتخب الرئيس .

- المجلس التنفيذي و هو المسؤول عن متابعة العمليات العامة للصندوق و الموافقة على القروض و المنح ، أما عضويته فهي موزعة على الفئات الثلاث بواقع 08 أعضاء أصليين و 08 بدلاء للفئة "أ" ، و 04 أعضاء أصليين و 04 بدلاء للفئة "ب" ، أما الفئة "ج" فلها 06 أعضاء أصليين و 06 بدلاء و رئيس الصندوق هو الذي يرأس المجلس التنفيذي .

### 14- منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية ؛

أسستها الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1966 و أوكلت لها مهمة العمل كجهاز تنسيق مركزي للنشاطات الصناعية ضمن منظومة الأمم المتحدة ، و لتعزيز التنمية الصناعية و التعاون بهذا المجال على أعلى المستويات العالمية و الإقليمية . و من صميم أهدافها تعزيز التنمية الصناعية في الإطار الدائم و الملائم بيئيا و خلق مجالات التوظيف و العمل و تقليص الفقر .

للمنظمة مكتبين رئيسيين في نيويورك و جنيف يقومان بالإتصال و التواصل مع الدول الأعضاء و منظمات الأمم المتحدة كما لها مكاتب في 11 دولة إفريقية و 08 دول آسيوية و 05 دول في أمريكا اللاتينية و دولة واحدة في أوروبا ( تركيا ) و 04 دول عربية هي الجزائر و مصر و لبنان و السودان ؛ أما هيكلها التنظيمي فيتكون من جهازين رئيسيين ؛ الأول هو المؤتمر العام الذي يضم كافة الدول الأعضاء بالمنظمة يجتمعون مرة كل سنتين للموافقة على برنامج العمل و الميزانية . كما أن المؤتمر يعين المدير

<sup>1</sup> فؤاد البطاينة ، مرجع سابق ، ص ص 389-390 .

<sup>2</sup> المنظمات الدولية التابعة للأمم المتحدة ، من أجل حياة أفضل للعالم ، مرجع سابق ، ص ص 16-17 .

<sup>3</sup> فؤاد البطاينة ، مرجع سابق ، ص 390.

العام ؛ أما الجهاز الآخر فهو مجلس التنمية الصناعية و يتكون من 53 دولة عضو و هو يستعرض تنفيذ برنامج العمل و الموازنة من خلاله ضمن منظومة الأمم المتحدة ، و لتعزيز التنمية الصناعية <sup>1</sup>.

### المطلب الثالث : الصناديق و البرامج .

إن الصناديق و البرامج هي أقرب بكثير إلى الجهاز المركزي ، بمعنى أن ترتيبات إدارتها تخضع للإشراف المباشر من الجمعية العامة التي يمكنها تعديلها إن رأت ضرورة ذلك ، و الأهم من ذلك أنها تمول إلى حد كبير على أساس طوعي .

و قد جاءت ردا على فشل تنسيق نشاطات إجتماعية و إقتصادية لم تكن تندرج بوضوح في نطاق مسؤولية أي من الوكالات <sup>2</sup> ، و بالتالي برزت بسبب التغيرات في الظروف الإقتصادية و الإجتماعية العالمية بعد إنشاء الوكالات التي سبق الإشارة إليها سابقا و هي تشمل ؛ برنامج الأمم المتحدة للتنمية و صندوق الأمم المتحدة للطفولة و برنامج الأغذية العالمي وصندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية ، كما يندرج في هذه الفئة : برنامج الأمم المتحدة للبيئة و مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة و التنمية (الأونكتاد) ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين .

و يمكن التعريف بهذه المؤسسات بإيجاز فيما يلي :

#### 1- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ؛

أنشئ عام 1965 بقرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة و ذلك من خلال دمج برنامجين سابقين هما الصندوق الخاص للأمم المتحدة و البرنامج الموسع للمساعدة الفنية ، و يمثل هذا البرنامج حاليا المنظمة الأكبر و الأوسع إنتشارا في العالم لمنح المساعدة الفنية و التقنية و التعاون للدول و الشعوب و لا سيما النامية منها . و هي تعمل لبناء قدرات الدول النامية من أجل التنمية الدائمة بواسطة دعم الجهود لتخفيف الفقر و إدارة الموارد الطبيعية بشكل منتج لفائدة الشعوب و تحسين مستوياتهم المعيشية ، كما تعتبر أيضا المنسق الرئيسي لنشاطات و عمليات الأمم المتحدة بكامل أجهزتها و برامجها و نظمها للتعاون الفني من أجل التنمية ، فهي تعمل مع الحكومات و الشعوب في أكثر من 170 دولة نامية من خلال شبكة من المكاتب تزيد عن 135 مكتبا ، و يرأس كل مكتب ممثل مقيم لنشاطات و عمليات الأمم المتحدة ، فهي بحق أكثر المنظمات تواجدا و تمثيلا بالواقع ، تقارب مواردها المركزية المليار و النصف سنويا ، تأتي جميعها من التبرعات و المساهمات الطوعية للدول بما فيها الدول النامية التي تسهم بأكثر من النصف <sup>3</sup>.

#### 2- صندوق/منظمة الأمم المتحدة للطفولة UNESCO ؛

أنشئت هذه المنظمة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1946 و مقرها بنيويورك لمساعدة أطفال أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية ، و بعد ذلك نمت و تطورت لتصبح جهازا قياديا عالميا للدفاع عن الأطفال و حمايتهم و تعزيز حقوقهم . و هي في هذا المجال تنفذ البرامج التعاونية فيما يزيد عن 165 دولة لتأمين الحاجات الأساسية للأطفال و حمايتهم من الإستغلال <sup>4</sup>.

<sup>1</sup> المرجع نفسه ، ص 391 .

<sup>2</sup> جون بيلس و ستيف سميت ، *عولمة السياسة العالمية* ، مرجع سابق ، ص 557 .

<sup>3</sup> المنظمات الدولية التابعة للأمم المتحدة ، من أجل حياة أفضل للعالم ، مرجع سابق ، ص 15.

<sup>4</sup> المرجع السابق ، ص 19 .

ترفع اليونسيف تقاريرها إلى الجمعية العامة و المجلس الاقتصادي و لها من الأجهزة الرئيسية ثلاث هي : المجلس الحاكم و المجلس التنفيذي و الأمانة . يعين المدير التنفيذي من قبل الأمين العام بالتشاور مع المجلس التنفيذي المكون من 36 دولة ، و يجتمع أربع مرات في السنة و هو الذي يحدد سياسة المنظمة و يستعرض برامجها و يصادق على النفقات . و أعضاؤه ينتخبون من قبل المجلس الاقتصادي و الإجتماعي . و للمنظمة أيضا ثمانية مكاتب إقليمية و مكاتب أخرى في 125 دولة كما لها مركز بحوث في فلورينسيا بإيطاليا<sup>1</sup> .

### 3- برنامج الأغذية العالمي؛

أنشئ عام 1961 من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة و بدأ عمله عام 1963 مركزه الرئيسي في روما و له ثمانون مكتبا في ثمانين دولة .

يعين الأمين العام للأمم المتحدة المدير التنفيذي بالتعاون مع مدير الفاو و بالتشاور مع المجلس الحاكم ، و يتألف المجلس التنفيذي للبرنامج من 36 دولة عضو و هو يقوم بدراسة عمليات الإغاثة و الموافقة عليها . كما يمثل عمل المنظمة الرئيسي في إغاثة ضحايا الكوارث الطبيعية و الإنسانية و تزويدهم بالغذاء كما أنها تزود الشعوب الفقيرة في البلدان النامية بالمواد الغذائية و تساعدهم في الإعتاد على أنفسهم لكسب معيشتهم<sup>2</sup> .

### 4- صندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية ؛

بدأ عمله في عام 1969 و ذلك لمساعدة البلدان الفقيرة على معالجة مشاكلها في مجال تنظيم النسل لضبط الزيادة السكانية و نشر الوعي لدي السكان بشأنها . كما أنه يعمل بهدي من المبادئ و التوصيات التي تتمخض عنها المؤتمرات الدولية للسكان . و للصندوق ثلاث مجالات رئيسية للعمل هي :

- تأمين وصول جميع الدول إلى السياسات السليمة في مجال تنظيم النسل من خلال البرامج العائلية المناسبة ،
- دعم السياسات السكانية و التمهوية التي تمكن من تحقيق برامج إسكانية للجميع .
- زيادة الوعي بشأن مسائل التنمية و السكان و حشد الموارد المالية و القنوات السياسية من اجل مواجهتها .

و يعتبر الصندوق وكالة مانحة لتمويل المشاريع في الدول المتلقية في الوقت الذي يعتمد فيه بموارده على التبرعات من الدول و ليس على موازنة الأمم المتحدة . و يوجد للصندوق عشرات الممثلين في الدول و هم يقومون بمتابعة و تقييم البرامج و المشاريع التي يمولها الصندوق<sup>3</sup> .

### 5- برنامج الأمم المتحدة للبيئة ؛

تمخضت فكرة إنشاء هذا البرنامج عن مداوات مؤتمر ستوكهولم لبيئة الإنسان المنعقد عام 1972 . مهمته الأساسية قيادة و تشجيع الشراكة في الحفاظ على البيئة و تحفيز الشعوب و تمكينها من تحسين نوعية معيشتها و حياتها . لذلك فالصندوق

<sup>1</sup> خليل حسن ، مرجع سابق ، ص 496 .

<sup>2</sup> فؤاد البطاينة ، مرجع سابق ، ص 367 .

<sup>3</sup> المرجع نفسه ، ص 366 .



يضطلع بنشاطاته المختلفة في التركيز على المسائل البيئية وإجراء الدراسات بهذا الشأن بالتعاون مع المنظمات الأخرى ، و زيادة الوعي البيئي من خلال منظومة الأمم المتحدة و مساعدة الدول النامية فنيا و تقنيا و أكاديميا في تعاملها مع المسائل البيئية .

يتكون البرنامج من أربع كيانات هي <sup>1</sup> :

المجلس الحاكم و عدد أعضائه 58 دولة ينتخبون من قبل الجمعية العامة ، و الأمانة و مقرها في نيروبي ، و صندوق البيئة التطوعي و مهمته القيام بالمبادرات و الإقتراحات لتنفيذ أفكار خطة عمل مؤتمر ستوكهولم ، أما الكيان الرابع فهو لجنة عالية المستوى من وزراء و موظفين كبار . و من أهم أعمالها دراسة و إعتماد السياسات للمجلس الحاكم . و للبرنامج مكاتب إتصال في بانكوك و القاهرة و البحرين و المكسيك و أوساكا باليابان و نيروبي و جينيف و نيويورك و واشنطن .

### 6- مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) ؛

يعتبر الجهاز الرئيسي للجمعية العامة في مجال التنمية و التجارة ، تأسس عام 1964 بقرار من الجمعية العامة على فكرة أن التعاون الدولي في مجال التجارة و التنمية أمر حيوي للنمو الإقتصادي العالمي و التنمية الإقتصادية في الدول النامية . و تتكون المنظمة اليوم من 188 دولة عضو تشارك بأعمالها العديد من المنظمات الحكومية الدولية و غير الحكومية بصفتها عضوا مراقبا ، و بما أنها جزء من أمانة الأمم المتحدة و مركزها في جنيف فإن موازنتها أيضا جزء من ميزانية أمانة الأمم المتحدة العادية و تبلغ 55 مليوناً سنويا يجتمع مؤتمرها مرة واحدة كل أربع سنوات على المستوى الوزاري حيث يضع الخطوط العريضة و برنامج عمل المنظمة <sup>2</sup> .

### 7- مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ؛

تأسست عام 1951 في أعقاب عدم قدرة المنظمة الدولية للاجئين التي أسست عام 1946 من القيام بواجباتها ، تجدد ولايتها منذ عام 1954 لفترة خمس سنوات لدى إنتهاء كل فترة .

يُرْتَبَّحُ المفوض السامي لشؤون اللاجئين من قبل الأمين العام للأمم المتحدة و من ثم ينتخب من قبل الجمعية العامة ، و هو يعمل تحت سلطتها و توجيهاتها و توجيهات المجلس الإقتصادي و الإجتماعي <sup>3</sup> ، كما أنه يرفع التقارير إلى اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي و هذه اللجنة تتكون من 53 دولة عضو و تجتمع مرة واحدة في السنة لتصادق على برامج المساعدة المادية كما تحدد الاحتياجات المالية لعملياتها ، و تقدم الإقتراحات للمفوض السامي ، كما يوجد لهذه اللجنة لجنة دائمة مصغرة تجتمع كل ثلاثة أشهر لإستعراض و تقرير أوجه العمل المختلفة للمفوضية .

و تعمل المفوضية من خلال دوائر و أقسام حسب إختصاصاتها و هي دائرة الحماية الدولية و دائرة العمليات و قسم المعلومات و الإتصالات و عملياتها تشمل أوروبا و الأمريكيتين و إفريقيا و آسيا و الباسيفيك و وسط و جنوب آسيا و شمال إفريقيا و الشرق الأوسط ، و تعتمد في موازنتها على المساهمات الطوعية للدول و المنظمات رغم أن بعض فروعها يمول من الميزانية العادية للأمم المتحدة . و الوظيفة الأساسية للمفوضية تكمن في تأمين حماية دولية للاجئين و إيجاد الحلول الدائمة لمشاكلهم و

<sup>1</sup> المرجع السابق نفسه ، ص 364-365 .

<sup>2</sup> خليل حسن ، مرجع سابق ، ص 497 .

<sup>3</sup> المنظمات الدولية التابعة للأمم المتحدة ، من أجل حياة أفضل للعالم ، مرجع سابق ، ص 19 .



كذلك المساعدة في تأمين حماية دولية للاجئين و إيجاد الحلول الدائمة لمشاكلهم و كذلك المساعدة في تأمين حق اللجوء لهم و تطبق في ذلك قوانين اللاجئين و معايير حقوق الإنسان<sup>1</sup>.

## المبحث الثاني : مراحل الإصلاحات الإدارية في بيروقراطيات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة .

سنحاول من خلال هذا المبحث تحديد أهم مراحل الإصلاحات الإدارية في بيروقراطيات الأمم المتحدة ، من خلال الإعتماد على متغيرات المؤسساتية الجديدة بشقيها الاجتماعي و التاريخي ، في محاولة الكشف عن الظروف التي صاحبت عملية تغيير و إصلاح البيروقراطيات الدولية ، قصد فهم طبيعة الخيارات التي تقوم بها الجهات الفاعلة في بيئة مؤسساتية مقيدة ، مع التركيز على مفهومي التبعية للمسار و المراحل / المنعطفات الحاسمة كمحرك لعملية الإصلاح .

### المطلب الأول : إصلاح بيروقراطيات الأمم المتحدة من عام 1950 إلى عام 1996.

في السنوات الأولى من تأسيس الأمم المتحدة أصبحت العديد من الأنشطة شبه مستقلة عن الأمانة العامة مثل اليونيسيف التي أنشئت في وقت مبكر عام 1946 ، و منها برزت تحديات جديدة مع الحاجة إلى تطوير تدابير لحفظ السلام\* . كما تسبب العداء بين الشرق والغرب خلال سنة 1950 في مطالبة الاتحاد السوفيتي بإجراء إصلاحات تنظيمية ذات توجهات سياسية . في ذلك الوقت شكلت الولايات المتحدة و حلفاؤها أغلبية ساحقة داخل الأمم المتحدة ، حيث بدت مطالب الدول الاشتراكية مشحونة و مرتكزة حول العمل على ضمان استقلال الأمانة العامة من خلال استبدال منصب الأمين العام فيها بـ " troika " ثلاثية تتكون من ممثل واحد عن كل من الدول الاشتراكية ، و التحالف العسكري الغربي و دول عدم الانحياز ، و أكثر من ذلك جادلت بأن يعمل ضمن عمليات حفظ السلام أشخاص من بلدان حلف شمال الأطلسي<sup>2</sup> .

تصاعد الموقف عندما كان الاتحاد السوفياتي وحلفائه يرفضون المشاركة في تكاليف عمليات حفظ السلام ، فما كان من الجمعية العامة إلا أن عينت مجموعة من الخبراء في عام 1961 ، خلصت إلى الموافقة على عدد من التغييرات الإدارية تضمنت - رغم رفض طلب تقليص استقلال الأمين العام - ، الاتفاق على توفير نسبة أكبر من الوظائف للأشخاص من الأمانة كما تم استحداث ترتيبات جديدة لتمويل تكاليف عمليات حفظ السلام ، فيما اقترح إعادة النظر في كفاءة الأمانة و كبح النمو في النفقات<sup>3</sup> .

من جهة أخرى ، أدت تصفية الاستعمار إلى النمو السريع في عضوية الأمم المتحدة ، فبحلول عام 1965 وصل عدد أعضائها إلى 118 دولة (ضعف العدد الذي كان عند تأسيسها) . و مع انضمام دول من إفريقيا و آسيا إلى الأمم المتحدة أصبحت

<sup>1</sup> فؤاد البطاينة ، مرجع سابق ، ص ص 368-369 .

\* كانت أول تجربة للأمم المتحدة كأداة جديدة لحفظ السلام في عام 1949 في منطقة الشرق الأوسط و بعد بعام واحد خلال الصراع في كشمير بين الهند وباكستان

<sup>2</sup> Joachim Müller : **Reforming the United Nations The Struggle for Legitimacy and Effectiveness**, Martinus Nijhoff Publishers , Leiden/ Boston,2006,p5.

<sup>3</sup> Ibid,p5

قضايا التنمية ذات أهمية متزايدة ، مما أدى إلى التوسع في برامج التعاون التقني حيث تم إنشاء هيئات وبرامج جديدة ، بما في ذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي أنشئ في عام 1965، والذي كان يمثل إطارا للتعاون الفني مع البلدان النامية<sup>1</sup> .

و بناء على مبادرة من مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، طلب السير روبرت جاكسون تطوير مقترحات لبناء القدرات الإدارية لمنظومة الأمم المتحدة من أجل تسهيل إيصال التعاون الفني المشترك<sup>2</sup> ، حيث أوصت هذه المقترحات بإعطاء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دورا للتنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة ، مع توفير كل الأموال المخصصة لتنمية المشاريع التي ستوجه من خلاله إلى الوكالات المتخصصة التي تقلص استقلالها وأظهرت الدول الأعضاء اهتماما قليلا جدا في التمرکز<sup>3</sup> .

إلى غاية منتصف عام 1970 ، وعلى نحو متزايد ، تحولت الأمم المتحدة إلى منتدى عالمي للمفاوضات حول قضايا التطور ، في حين ظل التعاون التقني محافظا على أهميته بالنسبة للبلدان النامية . وقد كان التطور ليتحقق من خلال معالجة قضايا جديدة مثل التجارة والتنمية، والطاقة، وإنشاء صندوق مشترك على المواد الخام والتصنيع ونقل التكنولوجيا، ووضع مدونة لقواعد السلوك للشركات عبر الوطنية، وقانون اتفاقية البحار وإقامة نظام عالمي جديد النظام الاقتصادي الدولي . حيث أخذت المفاوضات حول هذه القضايا بين الدول النامية المنظمة ضمن مجموعة الـ 77 والبلدان الصناعية مكانها داخل مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)<sup>4</sup> ، ونظرا لإصرار البلدان النامية ، أنشأت الجمعية العامة لجنة من 25 خبيرا مهمتها تكييف الإدارة والهيكل التنظيمي لمنظومة الأمم المتحدة لمعالجة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية للدول النامية<sup>5</sup> .

و بناء على حل وسط تم التوصل إليه في عام 1977، تم الاتفاق على أن يتم تعزيز دور الجمعية العامة على النحو المقترح من قبل مجموعة الـ 77، ولكن من دون معالجة المطلب الرئيسي الذي يخول السيطرة على البنك الدولي وصندوق النقد الدولي و الاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارة (الغات) في الجمعية العامة . كما تم إنشاء وظيفة المدير العام للتنمية والتعاون الاقتصادي الدولي، لكن من دون الصلاحيات والوسائل التي تمتتها البلدان النامية . هذه الأخيرة التي عرقلت مطالب الدول الصناعية نحو تخفيض عدد اللجان<sup>6</sup> ، في حين بقيت الأمور في المجلس الاقتصادي والاجتماعي والأونكتاد على حالها .

بعد ذلك ، أصبحت المواجهة السياسية واسعة الانتشار ؛ فنذ بداية عام 1980 ، كانت إدارة ريغان و كوفغرس الولايات المتحدة أقل استعدادا لدعم الأمم المتحدة من خلال حجب المدفوعات المالية عقب توجيه الاتهامات لها بالتسييس وسوء الإدارة ، إذ دعت الولايات المتحدة إلى تغيير في الممارسات المتعلقة بميزانية الأمم المتحدة التي يوافق عليها بأغلبية ثلثي جميع الدول الأعضاء حيث لكل الأصوات وزن متساوي<sup>7</sup> . و نظرا لأن حجب الأنصبة المالية سيؤدى إلى أزمة في الميزانية ، كلفت الجمعية العامة مجموعة من 18 خبيرا لمراجعة فعالية النظام الإداري والمالي للأمم المتحدة<sup>8</sup> وقد تمت الموافقة على توصيات الجمعية العامة في عام 1986، بما في ذلك إجراءات جديدة في الميزانية من مستويين :

<sup>1</sup> Idem .

<sup>2</sup> United Nations document, **A Study of the Capacity of the United Nations Development System**, DP/5, 1969

<sup>3</sup> Joachim Müller, op.cit.p 26

<sup>4</sup> Ibid,p26.

<sup>5</sup> United Nations document, **A New United Nations Structure for Global Economic Co-operation**, E/AC.62/9, 28 May 1975

<sup>6</sup> Joachim Müller, op.cit,p26.

<sup>7</sup> Ibid, p26

<sup>8</sup> United Nations document, **Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations**, A/41/49, August 1986.

؛ تم تقديم مخطط الميزانية الجديدة و رسم الأولويات و الاعتمادات المالية سنة قبل الموافقة على الميزانية التفصيلية بحيث يمكن أن تشارك الدول الأعضاء في عملية إعداد الميزانية في مرحلة مبكرة . وبالإضافة إلى ذلك ، كانت من بين الخطوط العريضة التي وافقت عليها الميزانية الجديدة الإجماع على إعطاء وزن أكبر للبلدان التي تدفع أكبر الحصة .

وكشفت مناقشة عملية الميزنة أن للشرق و الغرب مصالح متماثلة في بعض المجالات الهامة ، حيث كانت العقبة الرئيسية هي موقف بلدان العالم الثالث ، فالعديد منها يدرك التهديد لمبادئ المساواة في السيادة والأغلبية على اتخاذ القرارات<sup>1</sup> . كما تمت الموافقة على قرارات أخرى منها ؛ خفض خمسة عشرة في المئة ( 15% ) من عدد الوظائف ودمج وإعادة الهيكلة التنظيمية للكيانات في مجالات الخدمات السياسية والاقتصادية والمعلومات ، فيما لم تنفذ التوصيات بشأن التخفيض المقترح في استحقاقات الموظفين و مؤهلاتهم ، وتبسيط هيكل لجنة المجلس الاقتصادي والاجتماعي . و قد أدت التخفيضات في الميزانية و الإصلاحات الإدارية إلى ظهور مزيد من التقارب في وجهات النظر بين الدول الأعضاء ، كما مهدت الطريق لتغييرات كبيرة قادمة<sup>2</sup> .

بعدها أدت نهاية الحرب الباردة إلى إعادة اكتشاف ونهضة الأمم المتحدة من خلال التصورات المقدمة ضمن مجموعة من المبادرات الجديدة للإصلاح ، بما في ذلك الجهود التي ترعاها الحكومات ، والمقترحات المقدمة من رؤساء الحكومات ، ومجموعات من السفراء والمنظمات غير الحكومية و الخبرات الفردية . ففي عام 1992، قدمت جميع هذه الدراسات إلى الأمين العام بطرس بطرس غالي ، الذي وضع قضية إصلاح الأجهزة و الهياكل الإدارية للأمم المتحدة على رأس قائمة أولوياته . حيث إنطلقت جهوده من قناعة مفادها أن جعل الأمم المتحدة منظمة فعالة و مواكبة للتغيرات العالمية الجديدة يقتضي في المقام الأول إصلاح المنظمة من الداخل حتى و إن تم ذلك بصورة تدريجية<sup>3</sup> .

و قد شرع في ذلك من خلال تقديم خطة للسلام<sup>4</sup> ، تتضمن اقتراحات للإصلاح في مجال الدبلوماسية الوقائية وحفظ السلام وصنع السلام وبناء السلام . وكانت الكثير من مقترحات الأمين العام تعبر عن آفاق جديدة ، على وجه الخصوص مع فكرة الانتشار الوقائي، وإنشاء مناطق منزوعة السلاح، مع الاستغناء عن مبدأ التوافق التدخلات والسلاح دون الحصول على اتفاق جميع الأطراف، وحتى في حالات الأزمات الداخلية . وقد سمحت خطة السلام بالقيام بأنشطة جديدة مثل نشر قوات الأمم المتحدة في الصومال . حيث أبرزت زيادة الأمم المتحدة الغير مسبوقه لعمليات حفظ السلام الحاجة إلى إدخال الإصلاحات الإدارية على المستوى العملي ، و قد كان التأكيد على السلم والأمن حافزا لأهمية إصلاح مجلس الأمن.

و لحل أزمة المنظمة المالية ، إقترح بطرس غالي إتباع تدابير مثل فرض ضريبة ضئيلة على تذاكر الطيران الدولي ، أو فرض رسوم على نقل الأسلحة ، أو من خلال فرض فائدة على الإشتراكات غير المدفوعة من جانب الدول الأعضاء أو دفع مخصصات حفظ السلام من ميزانيات وزارات الدفاع الوطنية<sup>5</sup> . كما أعاد تنظيم الأمانة العامة من خلال دمج سلسلة من الوحدات المستقلة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية في ثلاث وحدات رئيسية ، كما قلص الإدارات و خفض عدد المناصب العليا ما نجم عنه وفورات مالية تم تخصيصها لتعزيز أمن المنطقة . ففي ديسمبر 1993، اتفقت الدول الأعضاء على تقليص عدد من الهيئات التي تشرف على برامج التنمية ، و طالبت مجموعة من البلدان المتقدمة الاستعاضة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

<sup>1</sup> Joachim Müller, op, cit, p 6

<sup>2</sup> Ibid .p 6.

<sup>3</sup> محمد نصر ممنا ، العلاقات الدولية بين العولمة و الأمركة ، الإسكندرية ، المكتب الجامعي الحديث ، 2006 ، ص 298 .

<sup>4</sup> United Nations document, Secretary-General, **An Agenda for Peace**, A/47/277 – S/24111, 17 June 1992

<sup>5</sup> خليل حسين ، مرجع سابق ، ص 431. أنظر أيضا ، بطرس غالي ، خمس سنوات في بيت من زجاج ، القاهرة ، مركز الأهرام للترجمة و النشر ، 1999 ، ص 27 .

واليونيسيف بمجالس إدارة تنفيذية أصغر . و يهتم رئيسي من الولايات المتحدة ، وافق بطرس غالي على إنشاء مكتب خدمات الرقابة الداخلية كمسئول عن مراجعة الحسابات والتحقق<sup>1</sup> .

قبل حلول الذكرى السنوية الخمسين (50) لتأسيس الأمم المتحدة في عام 1995 ، كانت البيئة متغيرة بسرعة مذهلة في أعقاب خيبة أمل واسعة النطاق حول جهود عمليات حفظ السلام ، كما كان هناك تراجع ملحوظ في عملية الإصلاح . و في ظل تردد الكونغرس في الولايات المتحدة ، اتخذت إدارة الرئيس بيل كلينتون نهجا أكثر حذرا ، حيث شددت مقترحات الإصلاح على ضرورة تقليص الاعتمادات المالية ، وزيادة الكفاءة و الفعالية ، وتبسيط الهيئات الحكومية الدولية ، و عدم تشجيع البرامج التي لا تكون في المصلحة الأمريكية ممددة بالامتناع مجددا عن دفع الأموال . و كان هذا هو العامل الجديد في اللعب ، فباعتبارها القوة العظمى الوحيدة الباقية، كانت الولايات المتحدة على نحو متزايد تتراجع و تنسحب من الحلول متعددة الأطراف ( عدم الانخراط / المشاركة في عمليات حفظ السلام الجديدة ) ، في ظل الإصرار على خفض مساهماتها في ميزانية الأمم المتحدة<sup>2</sup> .

شملت الاستجابة للمخاوف الجديدة إطلاق المفاوضات من أجل خطة للتنمية كمنظومة للخطة للسلام ، قدم بطرس بطرس غالي من خلالها محاولات للتخفيض في الميزانية عن طريق خفض نحو 10 في المائة من موظفي المنظمة . ففي نهاية ولايته ، وافقت الجمعية العامة على التدابير الإجرائية الهيكلية لتحسين أساليب عمل الجمعية العامة وهيئاتها الفرعية، فضلا عن الأمانة العامة ، فيما اتخذت القرارات بشأن المقترحات الأخرى الأكثر إثارة للجدل في وقت لاحق ، مثل مقترحات لإنشاء منصب نائب الأمين العام . و قد أيدت الولايات المتحدة بقوة هذه المبادرة لتعزيز منظومة الأمم المتحدة ، ومع ذلك بقيت العديد من مبادرات إصلاح الإدارة عالقة في إنتظار الأمين العام القادم .

### المطلب الثاني : التعديلات الهيكلية و الرؤية الجديدة : الثورة الهادئة 1997 إلى 2002<sup>3</sup>

يمثل تعيين السيد كوفي عنان لمنصب الأمين العام في عام 1997 فرصة لبداية جديدة ؛ ففي خطاب القبول الذي ألقاه ، أعرب عنان عن رغبته في جعل الأمم المتحدة المنظمة الأصغر حجما والأكثر كفاءة وفعالية ، و الأكثر استجابة لرغبات واحتياجات أعضائها، والأكثر واقعية في أهدافها والتزاماتها<sup>4</sup> .

بدوره تقدم جيسي هيلمز، رئيس لجنة العلاقات الخارجية بمجلس شيوخ الولايات المتحدة ، ببعض المطالب للتغيير، وتشمل هذه المطالب أن تتوقف الأمم المتحدة عن التعدي على سيادة الدول القومية ، خفض حصة الولايات المتحدة الأمريكية في الميزانية الرئيسية للمنظمة و في نفقات حفظ السلام ، إلى جانب إخضاع حسابات المنظمة لرقابة الكونغرس<sup>5</sup> . حيث دعت حركة هيلمز للإصلاح لعام 1999 لتحقيق صفر نمو في الميزانيات "zero-growth budgets" وخفض المساعدات المالية المقررة على الولايات المتحدة ، و قد ربط هذا المطلب دفع المبالغ المتأخرة عن الولايات المتحدة بالإصلاحات المالية ، الإدارية والبرنامجية للأمم المتحدة .

<sup>1</sup> Joachim Müller,op.cit.p 7.

<sup>2</sup> Ibid,pp 7-8.

<sup>3</sup> Sarah Gillinson, **UN REFORM: 1997–2003** ,Overseas Development Institute,London,November 2003,p03.

<sup>4</sup> United Nations departement of public information , **Basic Facts About the United Nations**, United Nations Publication, Department of Public Information,Op.Cit,p16.

<sup>5</sup> أحمد جوي الدين ، " مشروع كوفي عنان لإصلاح الأمم المتحدة "، مجلة السياسة الدولية ، عدد 130 ، 1997 ، ص 181 .

قدم الأمين العام الجديد ميكانيزمات و آليات تسييرية جديدة من خلال إنشاء هيئة مجلس الوزراء لمساعدته ، على غرار تجميع إدارات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها الـ 30 في أربعة مجالات قطاعية : السلام والأمن، الشؤون الاقتصادية والاجتماعية ، والشؤون الإنسانية ، والتنمية .

و قد أشدّت لجنة تنفيذية لتنسيق عمل كل منها ، وكانت اللجان في وقت لاحق ترتبط مباشرة مع مكتب الأمين العام من خلال إنشاء أول مجموعة للتسيير " Group Management Senior " ، تتألف من رؤساء جميع إدارات الأمم المتحدة وصناديقها و برامجها ، و تعمل على تحسين التنسيق والتاسك في إطار عائلة الأمم المتحدة .

بعد ستة أشهر في منصبه، أصدر الأمين العام تقريره حول "تجديد الأمم المتحدة: برنامج للإصلاح" <sup>1</sup> ، بناء على التوصيات التي تقدمت بها العديد من الدراسات ، و التي دعمت الإصلاحات التي أطلقها بطرس غالي .شملت المقترحات إنشاء منصب نائب الأمين العام ، تخفيض 10 في المئة من الوظائف ، خفض التكاليف الإدارية من 38 إلى 25 في المائة ، و إنشاء حساب للتنمية يمول عن طريق المدخرات والأخذ بثقافة الإدارة المستندة إلى الأداء <sup>2</sup> .

بدأت جهود إعادة التنظيم الحقيقية في البداية مع دمج 3 إدارات في إدارة واحدة للشؤون الاجتماعية والاقتصادية و تعزيز نشاطات مقرها في فيينا مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة . و في أوائل عام 1998 ، تأسست إدارة شؤون نزع السلاح ، أعقبها تأسيس وحدة التخطيط الاستراتيجي داخل مكتب الأمين العام ( أوت 1998 ) . و في سبتمبر 1999 ، تم دمج برامج حقوق الإنسان و مقرها بجنيف في مكتب واحد للمفوض السامي لحقوق الإنسان ، جنبا إلى جنب مع تعزيز مكتب حقوق الإنسان ، كما اتخذت خطوات من خلال فريق الإدارة العليا واللجان التنفيذية لدمج الدفاع عن حقوق الإنسان ضمن عمليات حفظ السلام والتنمية وغيرها من المجالات التابعة للأمم المتحدة . و قد مس الدمج أيضا - على المستوى القطري - الفرق القطرية لصناديق الأمم المتحدة ، برامجها ووكالاتها المتخصصة التي تعمل في أكثر من 100 دولة نامية .

فبعد أن كانت معظمها في عام 1997 تحتل مكاتب منفصلة ، و بهدف توفير المال، وتحسين الأداء وإعطاء صورة موحدة للأمم المتحدة ، وجهت أوامر لتحرك الفرق بسرعة من أجل تقاسم المكاتب\* . و في هذا الإطار تم إنشاء البيتين إضافيتين لتسهيل التنسيق و تفعيل قدرة الأمم المتحدة على تقديم مساعدات أكثر تماشيا مع أولويات البلدان المضيفة<sup>3</sup> و تشمل التقييم القطري المشترك ، الذي يوضح بدقة الاحتياجات الوطنية ، و إطار المساعدة الإنمائية للأمم المتحدة التي تنص على تقسيم العمل بين كيانات الأمم المتحدة في مساعدة الحكومات على تعزيز التنمية وتنفيذ الأهداف الناشئة عن المؤتمرات العالمية للأمم المتحدة .

من جهة أخرى و فيما يتعلق بالتواصل مع المجتمع المدني والقطاع الخاص كشركاء - الذي كان مبادرة مبتكرة في عام 1997- ، دعا الأمين العام الشركات التي إستفادت من العولمة وفقا لأحكام الاتفاق العالمي الذي أطلق في 26 جويلية 2000 ، و الذي هدف إلى جلب الشركات للعمل جنبا إلى جنب مع وكالات الأمم المتحدة والمجتمع المدني لتعزيز مفهوم المسؤولية الاجتماعية للشركات و مساعدة الأمم المتحدة على تحقيق رؤية شاملة و اقتصاد أكثر استدامة وشمولا في العالم من خلال مبادئه

<sup>1</sup> United Nations document: Secretary-General, **Renewing the United Nations: A Programme for Reform**,A/51/950, 14 July 1997

<sup>2</sup> United Nations departement of public information , **Basic Facts About the United Nations**, Op.Cit,p16.

\* بحلول عام 2005، تم إنشاء ما يقرب من 60 مؤسسة عمومية للأمم المتحدة في البلدان النامية، تحتل كل واحدة منها ثلاثة أو أكثر من الوكالات . إلى غير ذلك من الجهود التي تركز على تعزيز دور "المنسق المقيم" كزعيم لفرق الأمم المتحدة القطرية .

<sup>3</sup> Joachim Müller,op.cit.p 10



العشرة في مجالات حقوق الإنسان والعمل ، البيئة ومكافحة الفساد<sup>1</sup> ، ما أتاح الفرصة للشركات كي تشارك في تطبيق أنشطة من شأنها تعزيز القيم الأساسية للأمم المتحدة في مجالات حقوق الإنسان ومعايير العمل والبيئة\*\* .

- مؤتمر قمة الألفية ؛ من أجل معالجة المشاكل الأكثر جوهرية، اقترح الأمين العام عقد مؤتمر قمة الألفية والجمعية العامة في عام 2000 لمراجعة المفاهيم الجديدة في منظومة الأمم المتحدة لإعادة التنظيم ، توحيد الجهود على المستوى القطري و الإفتتاح على المجتمع المدني والقطاع الخاص كشريك كان في مركز جهود الإصلاح<sup>2</sup> .

واقترح المؤتمر في البداية كجزء من برنامج الإصلاح الذي يتبناه الأمين العام، حيث عقدت قمة الألفية في سبتمبر 2000 ، وحضرها 144 رئيس دولة و حكومة ، صادقت على إعلان الألفية<sup>3</sup> الذي يجدد التأكيد على قيم ومبادئ المنظمة وتكريس ذلك من خلال تعزيز السلام و الأمن والتنمية المستدامة، وحقوق الإنسان والديمقراطية والحكم الرشيد ، و على أن " التحدي الأساسي الذي نواجهه اليوم هو ضمان أن تصبح العولمة قوة إيجابية لكافة شعوب العالم"<sup>4</sup> .

و تعهد قادة العالم في إعلان الألفية بـ "خلق بيئة - على الصعيدين الوطني والعالمي على حد سواء - تفضي إلى التنمية والقضاء على الفقر "، كما قدم الإعلان مجموعة من أهداف التنمية الواضحة والمحددة زمنيا، والقابلة للقياس لمكافحة الجوع، والفقر، والمرض، والتدهور البيئي، و أمور أخرى. وأشار إلى أن الأهداف الإنمائية للألفية الجديدة وفرت استراتيجية مشتركة للتنمية العالمية التي ولدت مستوى غير مسبوق من تنسيق العمل داخل منظومة الأمم المتحدة، والجهات المانحة، والبلدان النامية<sup>5</sup> .

تشمل الأهداف الإنمائية للألفية ما يلي<sup>6</sup> :

- ✓ القضاء على الفقر والجوع ؛
- ✓ تعميم التعليم الابتدائي ؛
- ✓ تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة ؛
- ✓ خفض نسب وفيات الأطفال ؛
- ✓ تحسين صحة الأم ؛
- ✓ مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية / الإيدز ؛
- ✓ ضمان الاستدامة البيئية ؛
- ✓ تطوير شراكة عالمية من أجل التنمية استئصال الفقر المدقع والجوع .

<sup>1</sup> Arpita Saha, Aakanksha Nath, U.N. Global Compact: The Lifeline of Corporate Social Responsibility, NATIONAL LAW UNIVERSITY, JODHPUR, 10/17/2008, p3. Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=1329289>.

\*\* و بحلول عام 2005، كانت هناك أكثر من 300 شركة منفتحة على الأمم المتحدة . وقد أدى التفاعل مع القطاع الخاص إلى تحقيق العديد من المكاسب في عدد من المجالات.

<sup>2</sup> Ibid .

<sup>3</sup> United Nations document, **United Nations Millennium Declaration**, General Assembly resolution 55/2, 8 September 2000.

Full resolution: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>

<sup>4</sup> Ibid .

<sup>5</sup> Idem .

<sup>6</sup> Sebastian Blümmert, Zeynep Azizoglu, **MUNTR 2010 The UN**, Reform Committee Study Guide, p10.

بالإضافة إلى الإعلان السياسي، تم الإتفاق على عدد من المسائل التنظيمية المتعلقة بجعل الأمم المتحدة أداة أكثر فعالية في السعي إلى تحقيق جميع هذه الأولويات من خلال<sup>1</sup> :

- إعادة تأكيد المركز الأساسي للجمعية العامة باعتبارها الجهاز الرئيسي للتداول وتقرير السياسات والتمثيل في الأمم المتحدة وتمكينها من أداء ذلك الدور بفعالية .
- تكثيف الجهود لإجراء إصلاح شامل لمجلس الأمن بجميع جوانبه .
- مواصلة تعزيز المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ارتكازا على المنجزات التي حققها ، لمساعدته على الاضطلاع بالدور المسند إليه في الميثاق.
- تعزيز محكمة العدل الدولية لضمان العدالة وسيادة القانون في الشؤون الدولية.
- تشجيع التشاور والتنسيق بصورة منتظمة فيما بين الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة في سعيها إلى أداء وظائفها .
- كفاءة تزويد المنظمة في المواعيد المحددة وعلى أساس قابل للتنبؤ به بما يلزمها من موارد للوفاء بولاياتها .
- حث الأمانة العامة على أن تستخدم تلك الموارد على أفضل نحو، وفقا لقواعد وإجراءات واضحة تقرها الجمعية العامة، لما فيه مصلحة جميع الدول الأعضاء ، وذلك باعتماد أفضل الممارسات الإدارية والتكنولوجيات المتاحة، وبالتركيز على تلك المهام التي تنعكس فيها الأولويات المعتمدة للدول الأعضاء .
- تشجيع الانضمام إلى اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها .
- كفاءة مزيد من الترابط في السياسات، وزيادة تحسين التعاون بين الأمم المتحدة ووكالاتها ، و الهيئات المتعددة الأطراف الأخرى، من أجل التوصل إلى نهج تام التنسيق في معالجة مشاكل السلام والتنمية.
- إتاحة فرص أكبر للقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني بصفة عامة للإسهام في تحقيق أهداف المنظمة وتنفيذ برامجها .

على صعيد آخر نشر في شهر أوت 2000<sup>2</sup> فريق الأمم المتحدة المعني بعمليات حفظ السلام برئاسة الدبلوماسي الجزائري الأخضر الإبراهيمي<sup>3</sup> تقريره - الذي جاء بناء على طلب من الأمين العام بعد الفشل الذي شهدته عمليات حفظ السلام الأخيرة - قدم فيه تقييما لسلبات النظام القائم و شروط إصلاح عمليات حفظ السلام إلى جانب توصيات صريحة وواقعية لأجل التغيير<sup>4</sup>.

#### و قد صدرت توصيات التقرير عن المنطلقات التالية<sup>5</sup> :

- 1- مسؤولية الدول الأعضاء عن صون الأمن و السلم العالميين و حاجة منظومة الأمم المتحدة للمزيد من الدعم و الإصلاح .
- 2- التركيز على جانب منع النزاعات و الصراعات .
- 3- الحاجة للمزيد من الفعالية في جمع و تقييم المعلومات في مقر الأمم المتحدة بما في ذلك وجود نظام معزز للإنذار المبكر باندلاع الصراعات .
- 4- الالتزام بمعايير حقوق الإنسان و قواعد القانون الدولي الإنساني و تعزيزها .

<sup>1</sup> Ibid .

<sup>2</sup> Le rapport du groupe d'étude sur les operations de paix des nations Unies, [www.un.org/french/peace/report/peace operations](http://www.un.org/french/peace/report/peace%20operations)

<sup>3</sup> United Nations document, Panel on United Nations Peace Operations, *United Nations Peace Operations*,

A/55/305 – S/2000/809 , 21 August 2000

<sup>4</sup> "What has the UN done to improve peacekeeping since the 1990's" , [www.un.org/depts/dpko/faq/P5.html](http://www.un.org/depts/dpko/faq/P5.html).

<sup>5</sup> Nations document, Panel on United Nations Peace Operations, op.cit .



- 5- الحاجة لبناء قدرة الأمم المتحدة على المساهمة في بناء السلام على المستوى الوقائي أو مستوى ما بعد حالات الصراع .
- 6- الحاجة لتحسين التخطيط فيما يتعلق بعمليات حفظ السلام .
- 7- الحاجة لتزويد البعثات الميدانية بقيادة و مديرين رفيعي المستوى مع تزويدهم بالقدر الكافي من المرونة و الإستقلالية .
- 8- ضرورة وضع و إتباع معايير رفيعة المستوى و النزاهة سواء لموظفي المقر أو الموظفين الميدانيين الذين يجب أن تهيأ لهم سبل التدريب و الدعم اللازمة لأداء أعمالهم و التقدم في مستقبلهم الوظيفي .
- 9- ضرورة محاسبة الموظفين فرادى على أدائهم في ظل التسليم بضرورة تزويدهم بما يتناسب مع ذلك من المسؤوليات و السلطات اللازمة .

و قد إعتبرت هذه التوصيات الحد الأدنى المقترح المطلوب للتغيير<sup>1</sup>، و كنتيجة لهذا التقرير تم إتخاذ مجموعة من التدابير منها :

- ❖ زيادة حجم الموارد البشرية في إدارة حفظ السلام بـ 50% .
- ❖ وضع ميزانية قدرت بـ 150 مليون دولار موجهة لتجهيز القاعد اللوجستية في « BRINDISI » بإيطاليا بقدرات جديدة للإستجابة السريعة كم منح الأمين العام سلطات واسعة لإدارة حفظ السلام المتواجدة في الميدان .

ثلاث سنوات بعد تقرير الإبراهيمي شكل الأمين العام الفريق رفيع المستوى المعني بالتهديدات و التحديات مهمة الإضطلاع بدراسة التهديدات و التحديات الجديدة ، و الذي إقترح إنشاء لجنة لبناء السلام تتولى وضع مسار طويل الأمد للسلام ، حيث أكد الفريق أن إجراءات بناء السلام ستكون أهم من الاستثمار في عمليات حفظ السلام التقليدية<sup>2</sup> . و قد وافقت قمة الأمم المتحدة التي عقدت في نيويورك 14 إلى 16 سبتمبر 2005 على إنشاء لجنة بناء السلام و كذا على إنشاء وحدة بالسكرتارية لدعم نشاط تلك اللجنة ، و رغم شرح الفريق رفيع المستوى للتحديات و المشاكل المتعددة التي تعاني منها الأمم المتحدة إلا أنه لم يقدم الخطوات العملية لمعالجتها .

من المقترحات الأخرى التي تم تطبيقها لتفعيل دور المنظمة في حفظ السلم إنشاء صندوق لبناء السلام في 11 أكتوبر 2006 يكون وعاء لتلقي المساهمات الطوعية لتمويل عمليات بناء السلام و تحقيق التنمية في الدول الخارجة من الصراعات و الحروب الأهلية. و رغم التحسينات التي تمت نتيجة للإصلاحات ، إلا أن عمليات حفظ السلام لا تزال تعاني من عدة مشاكل و على رأسها الفساد المالي في ظل خطورة إهدار الموارد المالية للمنظمة و عدم كفاية الإجراءات الرقابية<sup>3</sup> .

جادل المستشارون حول تقديم المزيد من الدعم من قبل الدول الأعضاء للموظفين في المقر إلى جانب الدعم السياسي و المالي ولا سيما أعضاء مجلس الأمن، كما حددوا مجموعة معايير أكثر صرامة للحكم على أداء قوات حفظ السلام في الميدان والمقر. وردت جمعية الألفية إيجابيا بالموافقة على زيادة بنسبة 50 في المائة في عدد الموظفين لإدارة عمليات حفظ السلام ، وما يقرب من 150 مليون دولار لتجهيز قاعدة الأمم المتحدة للوجستيات في برينديزي، بإيطاليا (Brindisi, Italy) لتوفير المزيد من المرونة في إدارة الخدمات اللوجستية، إلى جانب تفويض سلطة أكبر للأمانة العامة على المستوى الميداني .

ومن بين التغييرات في إدارة حفظ السلام وبناء على إصرار من البلدان النامية ، تم التخلص التدريجي من الموظفين المستخدمين دون مقابل في الأمانة العامة تحت رعاية من البلدان المتقدمة . من جهتها وافقت الجمعية العامة للألفية أيضا على

<sup>1</sup> [www.un.org/arabic/peace/reports/peace operations / docs/ part1.html](http://www.un.org/arabic/peace/reports/peace%20operations/docs/part1.html) تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام " الحاجة إلى التغيير " :

<sup>2</sup> Malloch brown , **Maintien de la paix : les abus financiers seront punis mais une réforme est urgente.**

[www.un.org/apps/news/story.F.asp?news\\_ID=11910&cr=conseil&crl](http://www.un.org/apps/news/story.F.asp?news_ID=11910&cr=conseil&crl)

<sup>3</sup> Ibid .

جدول جديد للتقييم في ديسمبر 2000 وفقا للشروط المحددة في اتفاق هيلمز بايدن "Helms-Biden agreement" ، حيث تم تخفيض الميزانية العادية المقررة من 25 إلى 22 في المائة في مقابل تسديد المتأخرات ، واعتبر أن هذا القرار قد وضع الأمم المتحدة أخيرا على قاعدة مالية صلبة بعد عملية طويلة من المفاوضات .

### - متابعة لمؤتمر قمة الألفية وحزمة الإصلاح لعام 2002 :

في إطار إستمرار تنفيذ إعلان الألفية لعام 2000 وخريطة الطريق للأمين العام بما يتوافق مع الأولويات العامة لأنشطة الأمم المتحدة في السنوات المقبلة ، تم في سبتمبر 2002 إطلاق الحزمة الرئيسية الثانية من إصلاحات الأمين العام تحت عنوان "تعزيز الأمم المتحدة: خطة لإجراء المزيد من التغييرات" <sup>1</sup>، التي وافقت عليها الجمعية العامة <sup>2</sup> . وكانت تهدف إلى توسيع مبادرات الإصلاح السابقة التي أدخلت في عام 1997 بما يتماشى مع الأولويات الجديدة للمنظمة ، و مواءمة أنشطة الأمم المتحدة مع الأولويات التي حددها إعلان الألفية لمتابعة عدد من الطلبات المحددة من الجمعية العامة والاستمرار في تحسين بعض وظائف "التدبير المنزلي" ، والإشراف على تطوير وتنفيذ الإصلاحات <sup>3</sup> .

وشمل التغيير إعادة النظر في الميزانية المقترحة لفترة السنتين 2004-2005 ، كما شملت التغييرات المعلومات العامة، ووضع الميزانية ونظام التخطيط، وحقوق الإنسان والإدارة والموظفين، والتعاون الفني، والمجمع المدني والقطاع الخاص .

فيما يتعلق بالمعلومات العامة، تم ترشيد شبكة مراكز الأمم المتحدة للإعلام حول محاور إقليمية، بدءا من أوروبا الغربية، حيث تم استبدال المراكز الفردية بمكتب إقليمي في بروكسل ؛ أما فيما يتعلق بإدارة الإعلام فقد تمت إعادة الهيكلة من خلال إنشاء شعبة الاتصالات الإستراتيجية للتركيز على رسائل الأمم المتحدة حول المواضيع ذات الأولوية و شعبة التوعية لجميع خدمات الوفود ، المجمع المدني والرأى العام .

عرض الأمين العام أيضا تحسينات في إدارة مكاتب الأمم المتحدة وبرنامج منشورات الأمانة العامة . و تم تحسين إدارة مكاتب الأمم المتحدة من خلال مكتبة داغ همرشولد Dag Hammarskjöld Library في نيويورك تتحمل مسؤولية وضع السياسات وتنسيق التعاون والعمل مع جميع موظفي مكاتب الأمم المتحدة وتحسين الوصول إلكترونيا إلى مجموعات الأمم المتحدة، فيما كان تطوير برنامج النشر بتكليف من اللجان التنفيذية بالتنسيق مع جميع الناشرين من أجل الحد من عدد المنشورات و التركيز على تحسين جدولتها .

ونظرا لأن نظام التخطيط ووضع الميزانية اعتبر معقدا و ينطوي على الكثير من اللجان - ما ينجم عنه كثرة الوثائق - ، قررت الجمعية العامة إجراء الاستعراض الحكومي الدولي للخطط والميزانيات التي كانت تؤديها سابقا كل من اللجنة الخامسة ولجنة البرنامج والتنسيق لتصبح على عاتق اللجنة الخامسة لوحدها ، كما وافقت الجمعية أيضا على إدخال نمط الخطط القصيرة و الأكثر إستراتيجية و المتوسطة الأجل تغطي سنتين بدلا من أربع ، تكون جنبا إلى جنب مع مخطط الميزانية الذي يقدم لسنة

<sup>1</sup> United Nations document, **Secretary-General, Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change**, A/57/387, 9 September 2002.

<sup>2</sup> United Nations document, **Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change**, General Assembly resolution A/57/300, 20 December 2002

<sup>3</sup> United Nations document, **Secretary-General, Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change**, A/57/387, Op .Cit .

واحدة قبل أن يتم طرحه في الميزانية الفعلية . وكانت وثيقة الميزانية نفسها تكون أقل تفصيلاً وأكثر استراتيجية ، كما أعطيت للأمين العام مزيد من المرونة لتحريك الموارد وفقاً للاحتياجات .

في مجال حقوق الإنسان، و مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ، أعطيت موارد إضافية لتعزيز إجراءات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ذات الصلة على المستوى القطري<sup>1</sup> . و في إطار إصلاح وظيفة إدارة الموارد البشرية من أجل تعزيز نظام العدالة الداخلية بين الموظفين، أنشئ مكتب أمين المظالم ، كما تم إدخال نظام جديد لاختيار الموظفين لتقصير عملية التعيين مع إعطاء مزيد من الأولوية للجدارة والكفاءة . كما أعطى النظام الجديد للمديرين سلطة اختيار موظفيهم كجزء من اتفاق مع الأمانة العامة التي عازمت أيضاً على محاسبتهم على تنفيذ الأنشطة الرئيسية والنتائج . و قد تم تنفيذ النظام الجديد رغم مخاوف من أن يدفع ذلك نحو مزيد من المسؤولية عن صنع القرار على نحو يصعب - على المستوى العملي - تحقيق التوزيع العادل للتمثيل الوطني بين الموظفين وتحسين التوازن بين الجنسين .

و من أجل إنتاج خدمة أكثر تنوعاً في ظل تعدد المهارات المدنية، مع وضع قيود على شغل الوظائف والحوافز في التعيينات بأحد مراكز العمل البعيدة عن المقر، شملت حزمة الإصلاح لعام 2002 ترتيبات جديدة تهدف إلى تشجيع ومكافأة تنقل الموظفين بين مختلف المواقع والوظائف وحتى المنظمات . إلى جانب تدابير لمساعدة الموظفين على الموازنة بين حياتهم المهنية و حياتهم الخاصة من خلال ترتيبات عمل مرنة في جميع إدارات الأمانة العامة .

أما فيما يتعلق بالتعاون التقني، فقد وضعت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية خطة لتعزيز وجود المنظمة في البلدان النامية ، بما في ذلك البرمجة المشتركة ، تجميع الموارد، قواعد بيانات وشبكات المعرفة المشتركة ، إلى جانب دعم المنسق المقيم و أدوات متكاملة لتعبئة التخطيط والميزانية والموارد للبلدان الخارجة من الصراع .

أخيراً، في مجال المجتمع المدني والقطاع الخاص، كان لتفاعل الأمم المتحدة مع هذه القطاعات نمواً كبيراً خلال العقد الماضي، بما في ذلك مبادرة الاتفاق العالمي وإنشاء شركات تعاونية مع العديد من الشركات والمؤسسات . و من أجل تقييم هذه الشراكة وإيجاد سبل أفضل لتنظيمها ، أنشأ الأمين العام الفريق الرفيع المستوى لاستعراض العلاقة بين الأمم المتحدة والمجتمع المدني وتقديم توصيات عملية لتحسين أساليب هذا التفاعل. بالإضافة إلى ذلك، تم إنشاء مكتب الشركات لأنشطة القطاع الخاص في إطار مجموعة مشتركة، بما في ذلك مكتب الاتفاق العالمي وصندوق الأمم المتحدة للشركات الدولية .

وكانت الإصلاحات التي أطلقها الأمين العام في عامي 1997 و 2002 مقبولة و معترف بها ، لدرجة أن مكتب المحاسبة العامة للولايات المتحدة أفاد في تقريره الصادر في ماي 2004 على أن الأمانة العامة أجرت إعادة هيكلة جوهرية و كبيرة للقيادة والعمليات . كما أشار تقرير آخر صدر في فيفري 2004 ، إلى أنه تم تنفيذ 60 في المائة من مبادرات الإصلاح الـ 88 في جدول أعمال عام 1997 وبنسبة 38 في المائة من المبادرات الـ 66 التي كانت في جدول أعمال عام 2002<sup>2</sup> .

<sup>1</sup> United Nations document, **Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change**, General Assembly resolution A/57/300,op.cit.

<sup>2</sup> Richard G. Lugar Chairman, Michael Enzi, **UNITED NATIONS Reforms Progressing ,but Comprehensive Assessments Needed to Measure Impact**, Report to Congressional Requesters, **United States General Accounting Office**, Committee on Foreign Relations United States, February 13, 2004,p2.

كما اعتبر التقرير بأن الإصلاحات في إطار سلطة الأمين العام تتقدم بسرعة أكبر من تلك التي تتطلب موافقة الدول الأعضاء<sup>1</sup>. و لعل هذا ما يؤكد الفرضية القائلة بأن الإصلاحات الإدارية الناجمة هي تلك التي يشرف عليها إداريون - و حتى فنيون - مقارنة بتلك التي يكون مصدرها سياسي .

منذ عام 1997، كانت الأمانة العامة للأمم المتحدة قد نفذت إصلاحات تهدف لتوفير المزيد من القيادة الموحدة والتنسيق بين الإدارات والمكاتب . و يمكن التعليق على هذه الإصلاحات في ثلاث مجالات رئيسية لعمليات الأمم المتحدة :

❖ الأول، جاء فيه أن الأمانة اتخذت خطوات إيجابية لتعزيز إدارة رأس المال البشري ، ولكن ما تزال هناك إصلاحات جارية ، ظلت تمثل تحديات إضافية.

❖ ثانيا، بدأت الأمم المتحدة في اعتماد الموازنة الموجهة نحو تحقيق النتائج ، ولكن في مجال الرصد والتقييم لم يكن هناك نظام لقياس أثر البرنامج .

❖ ثالثا ، تم تنفيذ معظم الإصلاحات الإدارية الخاصة بمكتب الأمانة العامة في مجال حقوق الانسان إلا أنه لم يكن يملك سلطة تنفيذ إصلاحات من خارج الأمانة العامة.

أخيرا، فالواضح أن إصلاحات الأمم المتحدة تواجه تحديات عدة . على سبيل المثال ، فإن الأمانة لم تتوصل لإجراء عمليات تقييم شامل للوضع القائم و لأثر إصلاحات الأمم المتحدة . كما أن برامج الإصلاح تفتقر إلى تحديد الأولويات والأهداف المرئية ، والمواعيد المستهدفة للانهاء بشكل عام . ومن بين التحديات الأخرى مقاومة التغيير من قبل مديري البرامج والقيود المفروضة على الموارد الممكنة .

### المطلب الثالث : 2002-2005 الكفاح من أجل الشرعية و الفعالية .

مثلت هذه المرحلة فترة الهدوء المؤقت بالنسبة لسلسلة الإصلاحات الإدارية الموجهة لتحسين أداء بيروقراطيات الأمم المتحدة نحو تحقيق المزيد من الكفاءة و الفعالية في إطار أهداف و مبادئ المنظمة التي نص عليها ميثاقها المنشئ ، حيث ظهرت العديد من المحطات التي كان يفترض حسب تعبير المؤسساتية التاريخية أن تكون فرصا حاسمة ، و يمكن تلخيص أبرز هذه المحطات من خلال فرصتين رئيسيتين للتغيير ، تضمنت الأولى جملة من المحددات و الظروف التي كانت وراء أزمة فقدان الثقة في المنظمة و شرعية أعمالها نتيجة تراكم عديد الأخطاء و التجاوزات ، و ما نجم عنها من مقترحات قدمت في محاولة لإمتصاص سخط المجتمع الدولي أكثر من كونها مبادرات حقيقية للإصلاح من جهة ، و محاولة للتكيف مع الظروف و المتغيرات الدولية الجديدة التي فرضتها هذه المرحلة من جهة أخرى . في حين كانت الثانية الفرصة الأكثر حسما ، و التي دعمت ما حققته الفرصة الأولى و هي فصيحة برنامج النفط مقابل الغذاء و ما تضمنه تحقيق فولكر من نتائج أفاضت الكأس ، و قلبت كل موازين الإصلاح في المنظمة .

✓ مرحلة فقدان الثقة في شرعية المنظمة و أعمالها ؛ يمكن تحديد أبرز معالم و محددات هذه المرحلة في ما يلي :

1- قضية الشرعية الدولية و تطبيق سياسة غير متوازنة في معالجة المشاكل الدولية :

<sup>1</sup> Joachim Müller, op.cit. pp 14-15.

تتضح هذه المسألة من خلال ازدواجية المعايير « Double standard » المستخدمة في تقييم المشكلات و التعامل معها<sup>1</sup> ، بحيث أن الأمم المتحدة أظهرت في الكثير من الحالات إهتماما غير متوازن إزاء الكثير من القضايا الدولية التي تصدت لمعالجتها تحت مظلة النظام العالمي الجديد و الشرعية الدولية\* .

و على الرغم من أن معيار الإنتقائية « Sélectivité » و المعايير المزدوجة كان موجودا أثناء الحرب الباردة ، إلا أنه بات أكثر وضوحا و استعمالا بعد نهاية الثنائية القطبية و إنفراد الولايات المتحدة على العالم و هيمنتها المطلقة على الأمم المتحدة و خاصة مجلس الأمن ، حيث أن أهم ما طبع ممارسات هذا المجلس بعد نهاية الحرب الباردة هو التدخل في القضايا التي تدخل ضمن إطار مصالح الولايات المتحدة على حساب قضايا أخرى ثم تجاهلها و دون أدنى إجراء<sup>2</sup> .

و قد مثلت أزمة الخليج الثانية بحق أول اختبار للشرعية الدولية للأمم المتحدة مع بدايات النظام الدولي الجديد ، إذ و من حيث إدارة المنظمة العالمية لها و رغم أنه لا يمكن تجاهل الطريقة التي هب بها مجلس الأمن للدفاع عن الشرعية الدولية\* ، إلا أن ذلك لا ينفي كون السيناريو العراقي كان نموذجا للشرعية الدولية في صورتها الجديدة وفق الرؤية الأمريكية التي تعبر عن قوة الأمر الواقع ، و تعبر أيضا على أن القانون قد جرى تفصيله على مقياس الأغلبية لخدمة المصالح الأمريكية ، و هو ما يفسر سياسة المعايير المزدوجة في تطبيق القانون الدولي الذي بات سلاح الأقوى . و لذلك تحولت الأمم المتحدة بعد هذه الحرب إلى آلة في خدمة الإرادة السياسية لقوة واحدة مهيمنة ؛ و بالمقابل فإن هذا التصميم على فرض إحترام الشرعية الدولية بإستخدام المنظمة الدولية لم يكن حاضرا من قبل في ردع سياسة الدول التي مازالت تحتل أراضي دول أخرى بالقوة و من دون أدنى عقوبة كاحتلال المغرب للصحراء الغربية و الاحتلال الإسرائيلي للأراضي العربية<sup>3</sup> .

و يمكن تلخيص أبرز خصائص الشرعية الدولية الراهنة في :

- ❖ شرعية قائمة على عدم المساواة في السيادة بين الدول .
- ❖ شرعية تخدم القوة الكبرى – الولايات المتحدة الأمريكية- التي تمثل قوة لا توازيها أية قوة أخرى ، ما أدى إلى التحول إلى شكل من أشكال الدكتاتورية الانفرادية لدولة واحدة تقوم مقام الدول الخمس في مجلس الأمن و تتصرف عمليا لتفرض أمرا واقعا على الجميع و دون أي اعتراض .

2- توسيع مفهوم تهديد السلم و الأمن الدوليين :

<sup>1</sup> محمد نصر محنا ، العلاقات الدولية بين العولمة و الأمركة ، مرجع سابق ، ص 279 .

\* تقوم الشرعية الدولية في ظل النظام العالمي الجديد على الدعوى القانونية المتمثلة في تطبيق القرارات الصادرة عن التنظيم الدولي الجماعي و الذي يعبر عن إرادة المجتمع الدولي ككل و إن كانت هذه البنية القانونية تخفي في طياتها بنية سياسية عميقة تطوي على طبيعة غير متوازنة للشرعية الدولية .

<sup>2</sup> حسن نافعة ، " الأمم المتحدة و القضايا العربية " ، مجلة المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، عدد 117 ، سبتمبر 1993 ، ص 19 .

\* تحركت الأمم المتحدة خلال هذه أزمة الخليج الثانية بطريقة فردية و غير مسبوقه حيث و في فترة لا تتجاوز الأربعة أشهر منذ غزو العراق للكويت أي خلال الفترة الممتدة من 02 أوت إلى غاية 29 نوفمبر 1990 ، إتخذ مجلس الأمن 12 قرارا و أنعد مرتين على مستوى وزراء الخارجية ، كما جاءت قراراته إستنادا إلى الفصل السابع من الميثاق ، و عكست إصرارا واضحا على إستخدام أقصى ما في حوزة مجلس الأمن من سلطات . و تلك كانت سابقة لم يعرفها الأمم المتحدة في تاريخها قبل تلك الأزمة .

<sup>3</sup> فتيحة ليطيم ، إصلاح الأمم المتحدة في ظل النظام الدولي الراهن ، أطروحة دكتوراه ، جامعة باتنة ، 2009-2010 ، ص 33 .



نظرا لأن ميثاق الأمم المتحدة لم يضع تعريفا محددًا لمفهوم السلم و الأمن الدوليين فإنه يكون بذلك قد أتاح لمجلس الأمن أن يقرر و بحرية ما إذا كان الفعل الذي وقع ينطوي على تهديد للسلم أو إخلالا به ، أو أنه يعد عملا من أعمال العدوان في إطار ما نصت عليه المادة 39 دون أن يكون للدول حق الطعن في قراراته<sup>\*\*</sup> .

و اعتمادا على السلطات الواسعة المستمدة من المادة 39 في تحديد العوامل التي تشكل تهديدا للأمن و السلم الدوليين - خاصة بعد نهاية الحرب الباردة<sup>\*</sup> - ، فقد توسع مجلس الأمن بحيث لم يعد تدخله مقتصرًا على المنازعات بين الدول و أعمال القتال الواسعة النطاق داخل حدودها ، إنما اتسع مداه ليشمل الحالات التي تقع فيها الأقليات و الأعمال الإرهابية و غيرها<sup>1</sup> .

تم توسع هذا المفهوم أيضا بعد أحداث 11 سبتمبر<sup>\*\*</sup> الذي كانت تأثيراته الاقتصادية والاجتماعية والسياسية و العسكرية عميقة ليس فقط على الولايات المتحدة و لكن أيضا على عمل المنظمة ككل ، حيث إعتبر ما تعرضت له الولايات المتحدة عملا إرهابيا و تقرر أن جميع الأعضاء متفقون على أن الإرهاب<sup>\*\*\*</sup> جريمة دولية يجب القضاء عليها<sup>2</sup> .

كان هذا أول اعتراف من قبل مجلس الأمن بدعم العمل عسكري ضد الإرهابيين من منطلق أنه يتوافق مع "الحق الأصيل الفردي أو الجماعي في الدفاع عن النفس"<sup>3</sup> ضد هجوم مجموعة مسلحة وفق نص المادة (51) . إلا أن ما حدث في الواقع من خلال العمل العسكري لتدمير ملجأ تنظيم القاعدة الارهابي و حركة طالبان في أفغانستان - و الذي كان مقبولا على نطاق واسع على أنه شرعي و ضروري - ، كان في واقع الأمر انفصالا عن نهج الأمم المتحدة التي سبق لها و أن أدانت في أكثر من مناسبة الهجمات الإنتقامية<sup>4</sup> .

كما إعتبر مجلس الأمن أن حيازة بعض الدول - التي يخشى من أنظمتها و سياستها مع الدول المجاورة - أسلحة دمار شامل تعد عملا من الأعمال التي تشكل تهديدا للأمن و السلم الدوليين ، و هو ما حدث مع العراق التي أعلنت إدارة بوش بأنها

<sup>\*\*</sup> يتحقق مفهوم تهديد الأمن و السلم الدوليين في إطار المادة 39 من الميثاق عندما تدخل دولة في حرب مع غيرها أو عندما تتخذ عملا من أعمال العدوان لتتدخل في شؤونها أو عندما تهدد بإستخدام إحدى صور العنف ضدها . كما يحدث التهديد للسلم و الأمن الدوليين في الحالات التي يقع فيها نزاع داخل إقليم دولة بصورة يتم فيها إستخدام القوة و العنف إلى حد تعرض مصالح الدول الأخرى للخطر . لكن في الواقع كثيرا ما تتغلب الاعتبارات السياسية على القانونية في تحديد المجلس لطبيعة العمل و هل هو تهديد للسلم أم لا .

<sup>\*</sup> و قد بدأ تبني المنظمة الدولية للمفهوم الجديد للسلم و الأمن الدوليين في حقبة ما بعد الحرب الباردة من خلال القرارات التي أصدرها مجلس الأمن في الأزمات التي واجهتها الولايات المتحدة و لعل أبرزها حالة العراق 1991/04/05 من خلال القرار رقم 685 نتيجة الإنزاع مما تعرض له المدنيون العراقيون في المنطقة التي يسكنها الأكراد ، ما نتج عنه نزوح مكثف للاجئين عبر الحدود ، الأمر الذي نتج عنه صدمات حدودية محددة للسلم و الأمن الدوليين .

<sup>1</sup> محمد نصر محنا ، العلاقات الدولية بين العولمة و الأمركة ، مرجع سابق ، ص 281 .

<sup>\*\*</sup> أصدرت الأمم المتحدة في هذا الإطار جملة من التقارير منها : القرار رقم 1368 في 12 سبتمبر، و القاضي بإدانة الهجمات و الزام الدول "بمكافحة جميع وسائل التهديد للسلم و الأمن الدوليين الناجمة عن الهجمات الارهابية " ، مشددا على ان "المسؤولين عن مساعدة أو دعم أو إيواء مرتكبي هذه الجرائم، سيخضعون للمساءلة " . في 28 سبتمبر 2001، صدر قرار مجلس الأمن 1373 الذي دعا الدول للسيطرة على "تمويل واعداد أي عمل من أعمال الإرهاب " ، والمصادقة على / وتنفيذ جميع بروتوكولات الأمم المتحدة والاتفاقيات الدولية ذات الصلة. وأعربت الأمم المتحدة عن دعم دولي واسع للتعاون مع الولايات المتحدة في مكافحة الإرهاب، بما في ذلك العمل العسكري ضد طالبان و القاعدة في أفغانستان. و هو القرار الذي أيقظ في الدول روح التضامن العالمي و التعاون متعدد الأطراف.

<sup>\*\*\*</sup> لم يكن هناك فهم مشترك لما يشكل تهديد إرهابيا. في الواقع، كان هناك استمرار المأزق في وضع تعريف شامل للإرهاب". و قد حدث هذا ضمن مفاوضات الجمعية العامة حول الاتفاقية الشاملة لمكافحة الإرهاب و في ظل صعوبة التوصل الى توافق الآراء. سعت الدول والوفود المتحالفة في الأمم المتحدة إلى استبعاد أنشطة القوات المسلحة النظامية من أحكام المعاهدة، خوفا من الضمانات التي قد تترتب عن مثل هذه الإجراءات العسكرية فيما أكدت منظمة المؤتمر الإسلامي على أن الكفاح المسلح "في حالة الاحتلال الأجنبي، ينبغي أن يعامل على سبيل الاستثناء في تعريف الإرهاب كقضية تحرير. و قد عارضت العديد من الدول الغربية على مثل هذا الاستثناء بحزم .

<sup>2</sup> Joachim Müller, op.cit, pp 21- 22

<sup>3</sup> المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة .

<sup>4</sup> Joachim Müller, op.cit .p23

جزء من 'محور الشر' الذي يضم عددا من الدول التي ترعى الإرهاب و بالتالي ضرورة التحرك من خلال إجراءات وقائية ضد المعتدين المحتملين من خلال العمل العسكري بحجة تخليص العراق من جميع أسلحة الدمار الشامل ، فكانت الحرب على العراق يوم 20 مارس عام 2003<sup>1</sup>. و قد نتج عن هذا التوسع في المفهوم زيادة قدرة مجلس الأمن على التدخل و إطلاق يده إلى حد بعيد . و بالتالي إطلاق يد الدول الكبرى في العالم وفقا لحساباتها و مصالحها ، ما طرح المجال للتساؤل عن الكيفية التي يمكن من خلالها تحديد ما يمثل تهديدا للسلام و الأمن الدوليين ، و عن الضوابط التي تنظم نوعية الإجراءات التي يتخذها المجلس و هل يجب التعامل مع كل ما يهدد السلام و الأمن الدوليين وفقا للفصل السابع .

و هنا يبرز تأثير المتغيرات التي عرفها النظام خلال فترة ما بعد الحرب الباردة على الأمم المتحدة من خلال تغيير موقفها إزاء ما يعد مساسا بالسلام و الأمن الدوليين ، حيث توسع مفهوم التهديد ليشمل وقائع و أحداث لم تكن معروفة من قبل في القانون التقليدي كمبرر للجوء للقوة .

### 3- إساءة إستخدام تدابير الفصل السابع :

كان إفراد الولايات المتحدة الأمريكية بالهيمنة على العالم بعد نهاية الحرب الباردة إنعكاس على نظام الأمن الجماعي ما أدى كما سبقت الإشارة إليه إلى التوسع في مدلول المخاطر التي تهدد الأمن و السلم الدوليين و من تم التوسع في إستخدام تدابير الفصل السابع ، حيث مثلت حرب الخليج الثانية نقطة تحول جذرية في أسلوب عمل الأمم المتحدة و بالتحديد جدية تعاملها مع الغزو العراقي للكويت عبر جملة من القرارات التي استندت كلها لمضمون الفصل السابع من الميثاق .

و لكن هذا التطور كان له بعدان ؛ الأول إيجابي يتمثل في قدرة مجلس الأمن على اتخاذ قرارات سريعة و حاسمة تتناسب مع سرعة و خطورة الأوضاع التي تهدد السلم و الأمن الدوليين . و بعد آخر سلبي ؛ يتمثل في خطورة إطلاق الحرية للمجلس لما قد يحمله ذلك من استغلال للسلطات التي يتمتع بها المجلس في القضايا التي لا تتطلب اللجوء إلى إجراءات قسرية قد تخرج نظام الأمن الجماعي إلى مضمون عديم القيمة ، في ظل غياب الرقابة القضائية و السياسية على المجلس<sup>2</sup>. و لعل هذا ما تأكد بعد إندلاع الحرب على العراق ، أعلن الأمين العام للأمم المتحدة كوفي عنان في مقابلة مع الاذاعة البريطانية في 16 سبتمبر 2004 على أن : " ميثاق الأمم المتحدة لا يتفق مع الأمم المتحدة ، من وجهة نظرنا فإن الميثاق كان غير قانوني"<sup>3</sup>.

و نشير هنا إلى أن التطور في مضامين القرارات التي صدرت إستنادا إلى الفصل السابع ، نجم عنه التوسع في تفسير مصادر التهديد للسلام و الأمن الدوليين ، بحيث لا يقتصر هذا التهديد على النزاعات العسكرية فحسب ما أدى إلى بروز ما يعرف بالتدخل لأغراض إنسانية ؛ هذا المبدأ الذي و للأسف تمت إساءة استخدامه من قبل بعض الأطراف الفاعلة في النظام الدولي و خاصة الولايات المتحدة الأمريكية بدعوى التدخل لاعتبارات إنسانية بهدف نشر الديمقراطية و مكافحة انتشار أسلحة

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> صادق محروس ، " المنظمات الدولية و التطورات الراهنة في النظام الدولي " ، مجلة السياسة الدولية ، العدد 122 ، ( 10- 1995 ) ص 16 .

<sup>3</sup> Joachim Müller,op.cit,p26.



الدمار الشامل\* . و ما يمكن قوله عموماً هو أن كل القرارات التي صدرت خلال تلك الفترة و المستندة إلى الفصل السابع ما كان لها لتصدر لولا حق الفيتو و لولا إنتهاء الحرب الباردة و ما أحدثته من تغير في حسابات القوى الكبرى<sup>1</sup> .

#### 4- إساءة إستخدام مبدأ التدخل الإنساني :

يعد مبدأ التدخل لأغراض إنسانية أحد الضمانات الأساسية المتعلقة بالجماعة الدولية لحقوق الإنسان بصرف النظر عن الإلتعاءات الوطنية و العرقية و الدينية و السياسية ، و قد ظل هذا المبدأ بعيداً عن التطبيق الفعلي في العقود الأربعة الأولى التي تلت نشأة الأمم المتحدة ، إلا أنه أصبح في الفترة الأخيرة على رأس قائمة التدابير التي تستعين بها المنظمة العالمية لفرض الحماية لحقوق الإنسان .

و قد تجلّى هذا المبدأ في ظل النظام العالمي الجديد في أكثر من حالة كان أهمها التدخل الدولي ضد العراق لحماية الأكراد و الشيعة في مناطق شمال العراق و جنوبه إثر إنتهاء حرب الخليج الثانية ، و هو ما سبقت الإشارة إليه آنفاً<sup>2</sup> ، كما حدث أيضاً التدخل الدولي في الصومال عندما لجأت الأمم المتحدة إلى ما يسمى بالتدخل الإنساني لإيقاظ حياة الشعب الصومالي التي تهددها الحروب الأهلية و المجاعات إلى جانب إنبهار سلطة الإدارة المركزية للدولة . إلا أن تدخل الأمم المتحدة لأغراض إنسانية بإستخدام القوة العسكرية لحماية حقوق الإنسان قد لاقى إنتقادات شديدة انطلاقاً من كون :

❖ القرارات التي إتخذها المجلس خاصة في مسألة الصومال يتناقض مع مبدئين في المساعدة الإنسانية هما عدم التحيز و الحياد من قبل العسكريين المكلفين بالعمليات الإنسانية .

❖ كما أن مثل هذه القرارات قد تشكل إنتهاكاً خطيراً لسيادة هذه الدول و تدخلها في شؤونها الداخلية ، و هو ما يتضح في مسألة العراق ما فتح المجال لاستخدام القوة ضد العراق بعيداً عن رقابة الأمم المتحدة<sup>3</sup> .

من جهة أخرى ، فإن الأمم المتحدة لم تتصدى للانتهاكات التي قامت بها بعض الدول الغربية في مجال حقوق الإنسان كما هو الشأن في قضية الإعتداءات التي تعرض لها الأجانب و الجماعات العرقية في بعض الدول الأوروبية كالألمانيا و فرنسا . كما لم تحرك الأمم المتحدة ضد الجرائم ضد الإنسانية التي إرتكبتها القوات الأمريكية و شركات الأمن الخاصة في العراق داخل المعتقلات إلى جانب معانات الشعب الفلسطيني<sup>4</sup> . و لقد أدى إعتقاد الولايات المتحدة لمبدأ التدخل العسكري الوقائي في سياستها الخارجية إلى تفويض نظام الأمم المتحدة الذي كان من بين أهم دعامته إحترام مبدأ عدم التدخل ، و قد أدى لجوء بعض الدول لفرض و تطبيق عقوبات دون الحصول على موافقة الأمم المتحدة إلى توجيه ضربة أخرى للمنظمة و لهذا النظام<sup>5</sup> .

مثلث هذه الظروف فرصة لإحداث تغييرات في منظمة الأمم المتحدة ، كان أولها :

\* لعل أغرب قرار يمكن الإشارة إليه في هذا الإطار تدخل مجلس الأمن من خلال إصدار القرار 1636 المتعلق بالتحقيق في قضية إغتيال رفيق الحريري رئيس الوزراء اللبناني إستناداً إلى الفصل السابع من الميثاق و بتشكيل لجنة تحقيق بخصوص هذا الشأن .

<sup>1</sup> صادق محروس ، المنظمات الدولية و التطورات الراهنة في النظام الدولي ، مرجع سابق ص 17 .

<sup>2</sup> محمد نصر محنا ، العلاقات الدولية بين العولمة و الأمركة ، مرجع سابق ، ص 281 .

<sup>3</sup> فتيحة ليتم ، مرجع سابق ، ص 42 .

<sup>4</sup> صادق محروس ، المنظمات الدولية و التطورات الراهنة في النظام الدولي ، مرجع سابق ، ص 45 .

<sup>5</sup> بطرس بطرس غالي ، " 50 عاماً على إرساء مبدأ التعايش السلمي " ، مجلة السياسة الدولية ، عدد 158 ، أكتوبر 2004 ، ص 39 .

❖ تقرير الأمين العام السنوي للجمعية العامة :

في تقريره السنوي إلى الجمعية العامة، دعا الأمين العام لإصلاح جذري في الأمم المتحدة، معتبرا أن الأزمة العراقية و ما نجم عنها من معطيات سبق عرضها قد سلطت الضوء على الحاجة إلى إنقاذ مصداقية الأمم المتحدة من خلال تكييف الهياكل التي عفا عليها الزمن مع الواقع المعاصر ، وناشد الأمين العام شخصيا زعماء العالم لحضور مناقشة الجمعية العامة وإلى طرح أفكارهم حول الإصلاح المؤسسي<sup>1</sup>.

حضر الدورة الاستثنائية للجمعية العامة في سبتمبر 2003 الرئيس الأمريكي جورج دبليو بوش، الرئيس الفرنسي جاك شيراك والمستشار الألماني غيرهارد شرودر، و غيرهم من زعماء العالم، أين قدم الأمين العام كوفي عنان كتابه المعروف "مفترق طرق" جاء فيه :

" أصحاب السعادة، لقد وصلنا إلى مفترق طرق ، فقد لا تكون هذه اللحظة أقل حسبا من عام 1945 نفسه، عندما تأسست الأمم المتحدة .... و بوحى من الرئيس روزفلت فرانكلين د... Roosevelt Franklin D. ومجموعة من القادة ذوي بعد النظر تم الإصرار على ضرورة جعل النصف الثاني من القرن العشرين مختلفا عن نصفه الأول ، حيث رأوا أن الجنس البشري له عالم واحد فقط يعيش فيه ، وأنه ما لم تدر شؤونه بحكمة ، فيمكن لجميع البشر أن يموتوا ، فوضعوا لذلك قواعد لتنظيم السلوك الدولي ، وأسسوا شبكة من المؤسسات تكون الأمم المتحدة في وسطها، تمكن شعوب العالم من العمل معا لأجل الصالح العام . أما نحن فيجب الآن أن نقرر ما إذا كان من الممكن أن تستمر المنظمة على شكلها القديم ، أو ما إذا كانت هناك حاجة لإحداث تغييرات جذرية ، والتغييرات الجذرية من هذا القبيل يجب أن تتم على أساس تقييم أساسي / جوهري لأعمال المنظمة" \*.

و كان الأمين العام للأمم المتحدة قد سبق له في عام 2002 أن كلف مشروع الألفية للأمم المتحدة\*\* بالتحضير لقمة "زائد خمسة"\*\*\* في عام 2005 ، جنبا إلى جنب مع مهمة صياغة خطة عمل عالمية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام 2015<sup>2</sup> في محاولة منه للتصدي للانتقادات التي وجهت للأمم المتحدة ، من خلال البحث عن وسيلة للمزاوجة بين قضايا التنمية الاقتصادية التي شغلت معظم الدول الأعضاء مع مخاوف الولايات المتحدة حول الأمن والإرهاب .

في نوفمبر 2003، أعلن الأمين العام إلى الجمعية العامة عن قراره لعقد إجتماع "الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير" ، الذي يتألف من 16 شخصية بارزة<sup>3</sup> شملت أعضاء الفريق من رؤساء الدول ووزراء الخارجية، و

<sup>1</sup> CATHERINE DE GINESTEL, LA REFORME DES NATIONS UNIES ET L'AUTONOMIE DU SECRETARIAT, Centre des nouvelles de l'Organisation des Nations Unies , New York, 2003,p2 .

\* في الواقع، كان هناك تقدير كبير بالفعل. ظهر في عام 2000، وكان زعماء العالم تعهدوا خلال مؤتمر قمة الألفية بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية لمكافحة الفقر الأهداف للألفية بحلول عام 2015، بما في ذلك أهداف محددة لخفض معدل وفيات الفقر والجوع والطفل المدقع.

\*\* هو هيئة استشارية مستقلة من إخراج جيفري أستاذ ساكس من جامعة كولومبيا والتي ترعاها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نيابة عن مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية ، بإعداد التقرير المحلي عن الأهداف الإنمائية للألفية .

\*\*\* هو إجتماع دوري يعقد كل خمس سنوات بعد المؤتمر الرئيسي " قمة الألفية " لتقييم التقدم المحرز

<sup>2</sup> Joachim Müller,op.cit.p27.

<sup>3</sup> Chairperson: Anand Panyarachun, former Prime Minister of Thailand; Eminent persons: Robert Badinter (France), João Clemente Baena Soares (Brazil), Gro Harlem Brundtland (Norway), Mary Chinery-Hesse (Ghana), Gareth Evans (Australia), David Hannay (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland), Enrique Iglesias (Uruguay), Amre Moussa (Egypt),

مسؤولي السياسة الخارجية . وكان مستقلا لا تمثل مواقف الحكومات الوطنية ، مهمته توليد أفكار جديدة عن أنواع السياسات و المؤسسات اللازمة للأمم المتحدة لأن تكون فعالة خاصة فيما يتعلق بوضع رؤية جديدة للأمن الجماعي في القرن الحادي والعشرين<sup>1</sup> .

اهتم الفريق بثلاث محام :

- ❖ دراسة التهديدات العالمية اليوم وتحليل التحديات المستقبلية على الصعيد الدولي .
- ❖ تحديد واضح على المساهمة التي يمكن أن تجعل العمل الجماعي في معالجة هذه التحديات ،
- ❖ التوصية بالتغييرات الضرورية لضمان العمل الجماعي الفعال ، بما في ذلك إعادة النظر في الهيئات الرئيسية للأمم المتحدة .

كان "الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير" في التداول السري لمدة عام تقريبا ، أصدر تقريره في ديسمبر 2004 " عالم أكثر أمنا: مسؤوليتنا المشتركة"<sup>2</sup> ، الذي تم تقسيمه إلى خمسة أجزاء ؛ ركز الجزء الأول على الحاجة إلى تطوير آراء أمنية جديدة ، في حين تناول الجزء الثاني قضايا الأمن الجماعي ، ليركز الجزء الثالث على التحدي المتمثل في منع استخدام القوة . أما الجزء الرابع فقد خصص للتركيز على ضرورة زيادة فعالية الأمم المتحدة في القرن الحادي والعشرين ، فيما تضمن الجزء الخامس 101 توصية ، بما فيها مقترحات تتناول مجالات الأمن والتنمية ، وحقوق الإنسان والإدارة . ومن بين هذه التوصيات :

- ❖ زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية وتخفيف عبء الديون و تيسير التجارة ؛ وشملت هذه التوصية مطالب للدول المانحة التي ينبغي أن تقدم 0.7 في المائة من الناتج القومي الإجمالي (الناتج الوطني) من أجل المساعدة الإنمائية الرسمية . إذ ينبغي على الحكومات المقرضة والمؤسسات المالية الدولية أن توفر و بدرجة عالية للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون المزيد من الإعفاءات من الديون وإعادة جدولة أطول وتحسين وصولها إلى الأسواق العالمية .
- ❖ تغير المناخ، وفيروس نقص المناعة البشرية / الإيدز ؛ فيما يتعلق بالاحترار العالمي، اقترح الفريق الرفيع المستوى أن الدول الأعضاء ينبغي أن تفكر في الفجوة بين وعود بروتوكول كيوتو و الأداء الفعلي لها ، مع إعادة التواصل والبدء في مفاوضات لوضع استراتيجية جديدة طويلة الأجل للحد من ظاهرة الاحتباس الحراري لما بعد الفترة التي يغطيها البروتوكول<sup>3</sup> ، كما ينبغي زيادة الموارد اللازمة لمحاربة فيروس نقص المناعة البشرية / الإيدز من 2.8 مليار دولار في عام 2002 إلى 10 مليار دولار سنويا إضافة إلى استضافة مجلس الأمن الدورة الاستثنائية الثانية لفيروس نقص المناعة البشرية / الإيدز بوصفه تهديدا للسلم والأمن الدوليين . أخيرا، يجب على الجهات المانحة الدولية إجراء مبادرة عالمية جديدة لإعادة بناء النظم المحلية والوطنية

Satish Nambiar (India), Sadako Ogata (Japan), (Yevgeny Primakov) Russian Federation), Qian Qichen (China), Salim Ahmed Salim (United Republic of Tanzania), Nafis Sadik (Pakistan) and Brent Scowcroft (United States of America) .

<sup>1</sup> Joachim Müller, op.cit,p28.

<sup>2</sup> Report of the High-level Panel on Threats Challenges and Change, **A more secure world: Our shared responsibility**, UNITED NATIONS , 2004 , p. 27.

<sup>3</sup> أكد الفريق الرفيع المستوى أن التنمية هي خط الدفاع الأول عن الأمن الجماعي (انظر الجزء الثاني، الوثيقة 1، خلاصة). ويمكن للتنمية زيادة مواجهة التهديدات الأمنية الأكثر إلحاحا للإنسان، بما في ذلك الفقر والأمراض المعدية والتدهور البيئي. واعتبر تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية كجزء من استراتيجية منع نشوب حرب أهلية على المدى الطويل ، ومعالجة البيئة و الحد من الإرهاب و الجريمة المنظمة. وتطوير بناء قدرة البلدان النامية على ممارسة سيادتها بمسؤولية.

<sup>3</sup> Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, op.cit,p27.

للصحة العامة في جميع أنحاء العالم النامي، وتوفير المزيد من الموارد لمنظمة الصحة العالمية لزيادة قدرتها على التعامل مع التفشي محتمل للمرض<sup>1</sup>.

❖ **المجلس الاقتصادي والاجتماعي**؛ في هذا الإطار قال الفريق الرفيع المستوى أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي يجد صعوبة في العمل على نحو فعال على الرغم من محاولات الإصلاح السابقة الكثيرة، وكان من بين أسباب ذلك وجود عدد كبير من الجهات الفاعلة على المستوى الدولي مع وظائف وثيقة الصلة بتلك التي يشرف عليها المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ولا سيما في مؤسسات بريتون وودز، حيث اقترح الفريق أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي ينبغي أن يوفر مكانا منتظما لحشد الدوائر الإنمائية على أعلى مستوى في أثر التحول إلى "منتدى تنمية التعاون"<sup>2</sup>. كما ينبغي للمجلس أن ينشئ لجنة للجوانب الاجتماعية والاقتصادية للتهديدات الأمنية.

رغم انشغال مؤسسي الأمم المتحدة بأمن الدولة في معناه العسكري التقليدي، فإن التحدي الأساسي للفريق كان صياغة رؤية جديدة للأمن الجماعي. وهكذا، قيل إن قضايا الأمن والتنمية الاقتصادية وحرية الإنسان لا تتجزأ.

وعلاوة على ذلك، فإن الفريق قد اقترح أن طبيعة التهديدات قد تغيرت، كما أنه لا يعترف بالحدود الوطنية، إذ يرى الفريق أنه لا توجد دولة يمكنها مواجهة التهديدات الجديدة وحدها، ولا يمكن أن يفترض أن الدول سوف تكون دائما قادرة أو على استعداد لتحمل مسؤولياتها لحماية شعبها<sup>3</sup>. وبالتالي، يعتبر أن لا غنى عن الاستراتيجيات الجماعية والمؤسسات التي تقع على عاتقها مسؤولية التصدي لست مجموعات من التهديدات سوف تؤثر على العالم في العقود المقبلة<sup>4</sup>:

- 1- التهديدات الاقتصادية والاجتماعية، بما في ذلك الفقر والأمراض المعدية و تدهور البيئية؛
- 2- النزاعات بين الدول؛
- 3- الصراع الداخلي، بما في ذلك الحرب الأهلية والإبادة الجماعية؛
- 4- الإشعاعات النووية والكيميائية والبيولوجية؛
- 5- الإرهاب؛
- 6- الجريمة المنظمة عبر الوطنية.

وإن لم تكن جميع الدول تواجه هذه التهديدات بنفس القدر، إلا أن نظام الأمن الجماعي يجب أن يأخذ هذا التهديد على محمل الجد بالنسبة لجميع الدول الأعضاء على حد سواء\*.

أخيرا، أشار التقرير إلى ضرورة إستغلال أعضاء الجمعية العامة للفرصة التي يوفرها مؤتمر القمة العالمي لعام 2005 للتوصل إلى توافق جديد على نطاق أوسع لتحقيق المزيد من الأمن الجماعي الفعال. وهو ما حدث فعلا في مارس 2005 عندما قدم الأمين العام تقريره "في جو من الحرية أفسح"، قبل أيام فقط من تقرير لجنة التحقيق "لجنة فولكر" في قضية الفساد و

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, op,cit, p27.

<sup>4</sup> SI HIGH-LEVEL GROUP ON UNITED NATIONS REFORM , **Reforming the United Nations for a New Global Agenda**, Socialist international Position Paper, SI PRESIDENT'S OFFICE, Maritime House, Old Town, Clapham, London, United Kingdom, 2005.01.24,p6. <http://www.socialistinternational.org>

\* لم تكن الامم المتحدة دائما منصفة في ردها على التهديدات، خاصة عامل السرعة التي تستجيب فيها قوات حفظ السلام إلى الحروب الأهلية في أفريقيا مقابل في أوروبا، وبطء استجابة لفيروس نقص المناعة البشرية / الإيدز. هذه استجابة غير المنصفة تقوض الثقة في شرعية الأمم المتحدة.

سوء الإدارة في برنامج الأمم المتحدة للنفط مقابل الغذاء، حيث عكست الأفكار التي قدمها ردودا على النتائج الأولية للتحقيق ، وهي بذلك لم تمثل سوى مجرد مقترحات محدودة بدلا من كونها إستراتيجية شاملة ، ما يعكس نهج رد الفعل في برامج الإصلاح في الأمم المتحدة .

تضمن التقرير أربع فصول ثلاثة منها تتعلق بالتححرر من العوز والتحرر من الخوف وحرية العيش في كرامة فيما احتوى الفصل الرابع على مقترحات مؤسسية لزيادة الكفاءة والانفتاح و المساواة باعتبارها الدعامة الرابعة و الأساسية في عملية الإصلاح<sup>1</sup> . رغم ذلك ، فقد كان صدور التقرير فرصة للأمم المتحدة لأخذ زمام المبادرة بعد هذه السنة الصعبة من خلال إجراء تغييرات جذرية حقيقية و فعلية في المنظمة . حيث اقترح الأمين العام "الصفقة الكبرى" بين الدول الغنية والفقيرة ، وعد من خلالها بمزيد من المساعدات لتحقيق التنمية في مقابل اتخاذ إجراءات أكثر صرامة في مجال حقوق الإنسان، والإرهاب، عدم انتشار الأسلحة النووية وإصلاح إدارة الأمم المتحدة على ضوء مقاصد الأمم المتحدة : الأمن والتنمية وحقوق الإنسان، التي تركز على سيادة القانون . حيث قال الأمين العام : "إننا لن نعم بالأمن من دون تنمية، ونحن لن نتمتع بأي منها بدون احترام حقوق الإنسان".

#### ❖ الفرصة الثانية : فضيحة برنامج النفط مقابل الغذاء و تحقيق فولكر :

✓ إطلاق برنامج النفط مقابل الغذاء :

كانت بداية الحرب على العراق يوم 20 مارس عام 2003 تمثل في الواقع نهاية عملية طويلة تعود جذورها إلى أوت 1990، عندما غزت القوات العراقية الكويت ، حيث أدان على إثرها مجلس الأمن الغزو وطالب بانسحاب القوات العراقية وفق القرار 660 وأعقبه في نوفمبر 1990 قرار مجلس الأمن رقم 678 ، الذي أعطى العراق مهلة للإسحاب حتى 15 جانفي 1991، وأذن " بكل ما يلزم " لدعم وتنفيذ القرار 660 . وكان تحرير الكويت في عام 1991 في وقت مبكر من قبل قوات التحالف أعقبه اتفاق لوقف إطلاق النار وافق عليه مجلس الأمن بموجب القرار 687 ، فرض على إثره مجلس نزع السلاح نظام عقوبات على العراق بهدف تدمير أي أسلحة دمار شامل لديها وحرمانها من القدرة على إعادة بناء ، أو إمتلاك الموارد اللازمة لشراء هذه الأسلحة في المستقبل<sup>2</sup> ، كما أنشأت الأمم المتحدة لجنة خاصة لتفقد المواد الكيميائية و المرافق البيولوجية والنووية في العراق (يونسكوم).

فرضت الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا بناء على القرار 678 ، حظرا جويا على تحليق الطائرات العسكرية العراقية على مدى ثلثي البلاد( المنطقة الشمالية و الجنوبية ) في محاولة لوقف قمع الحكومة العراقية للشيعية في الجنوب في ظل سخط الأكراد في الشمال<sup>3</sup> ، و إستمرت كل من الولايات المتحدة و المملكة المتحدة خلال السنوات التالية ، في الضغط المستمر على العراق حيث شنت غارات جوية رئيسية ضدها في مناسبات عدة ، فضلا عن تشغيل الدوريات الجوية العسكرية في مناطق الحظر الجوي .

<sup>1</sup> United Nations document, 'Secretary-General presents report "In Larger Freedom" to General Assembly, outlining ambitious plan for United Nations reform', *Press Release*, GA/10334, 21 March 2005.

<sup>2</sup> عمر سعد الله ، معجم في القانون الدولي المعاصر ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط 1 ، 2005 ، ص 455.

<sup>3</sup> Joachim Müller, op.cit.p23.

و مع إستمرار نظام العقوبات لفترة أطول مما كان متوقعا له في البداية ، أنشاء مجلس الأمن برنامج الأمم المتحدة للنفط مقابل الغذاء كإطار يوفر أفضل الضمانات التي من شأنها إستخدام عائدات النفط لتلبية الاحتياجات الإنسانية للمدنيين العراقيين و مساعدة الضحايا غير المقصودين بالعقوبات ضد النظام الدولي العراقي ، بدل أن يسمح للنظام العراقي بتحويل هذه الإيرادات لإعادة بناء قواتها العسكرية . فوفقا للبرنامج الذي تفاوضت عليه الأمم المتحدة والسلطات العراقية، فإن عملية توفير المواد الغذائية واللوازم الصحية للعراق، يتم تمويلها عن طريق بيع النفط العراقي تحت إشراف الأمم المتحدة<sup>1</sup> ، أين تخصص نسبة من عائدات النفط لتقديم مدفوعات التعويض للكوييت ، إلى جانب تكلفة إدارة و إشراف الأمم المتحدة<sup>2</sup> .

وافقت السلطات العراقية على البرنامج بشرط أن تكون قادرة على اختيار المقاولين والتفاوض على الآجال ، و قد نتج عن هذه المساومة أزمة بين الحكومة العراقية ومجلس الأمن على تنفيذ البرنامج إنتهت باحتفاظ مجلس الأمن في نهاية المطاف بالسلطة فيما كان التنفيذ من مسؤولية مكتب الأمم المتحدة لبرنامج العراق<sup>3</sup> the United Nations Office of Iraq Programme (OIP) . حيث صادق أعضاء لجنة الـ 661 التابعة لمجلس الأمن على 36000 عقدا تم إرسالها من المكتب للمراجعة ، وكان لكل عضو في اللجنة الحق في تجميد العقود أو توقيفها إذا تم الكشف عن مخالفات\* .

كان هناك في مناسبات عديدة ، تأجيل للعقود من قبل OIP بهدف إجراء المزيد من التحقيقات ، كما نبه المكتب لجنة الـ 661 إلى إمكانية احتيال السلطات العراقية فيما يتعلق بتسعير النفط ، إلى جانب تعرض بعض المشتريين للتحويل في كمية المحملة التي يشترونها ، حيث يجرى تقاسم الأرباح غير المشروعة خلال عملية إعادة البيع . ردا على ذلك، اتخذت خطوات لمنع حدوث هذه المشكلة ، و للحد من الأرباح غير المشروعة الناتجة عن تهريب النفط خارج البلاد عبر الأردن، تركيا وسوريا وإيران\* .

على الرغم من أن برنامج الأمم المتحدة للنفط مقابل الغذاء كان الأكبر والأكثر تعقيدا والأكثر طموحا ضمن جهود الأمم المتحدة للإغاثة الإنسانية في التاريخ بتكلفة قدرها 69 مليار دولار ، إلا أنه تمكن من تحقيق هدفه ؛ حيث تم استيراد ما يكفي من الغذاء لإطعام 27 مليون عراقي ، وانخفض سوء التغذية بين الأطفال العراقيين بنسبة 50 في المائة خلال الفترة ما بين 1996-2002 ، بالإضافة إلى زيادة كبيرة في توفير الرعاية والكهرباء والدواء والصحة و المياه الصالحة للشرب ، والنقل والهاتف . كما اكتسب العراق – كما أشار مكتب المحاسبة العام للولايات المتحدة – 10,1 مليار دولار من عائدات النفط غير القانونية والرشاوى ، 5.7 مليار دولار من هذا المبلغ من عائدات التهريب في حين الـ 4.4 مليار دولار المتبقية مرتبطة مباشرة ببرنامج الأمم المتحدة للنفط مقابل الغذاء<sup>4</sup> .

<sup>1</sup> عمر سعد الله ، مرجع سابق ، ص 455

<sup>2</sup> Joachim Müller, op.cit, pp 22.23.

<sup>3</sup> Ibid , p55.

\* تم ذلك في ما يقارب من 5000 حالة من الحالات التي يشتبه في إحتوائها على مواد لأسلحة الدمار الشامل، بما في ذلك الاستخدام المزدوج التكنولوجيا .  
\* على الرغم من أن OIP لم يكن لديه أي مسؤولية لمنع التهريب ، وضعت الولايات المتحدة قوة بحرية خاصة في الخليج الفارسي لهذا الغرض، ولكن وفقا لمكتب الولايات المتحدة للمحاسبة العامة، لم تتمكن سوى من توقيف حوالي 25 في المائة من تدفقات النفط المهرب إلى هذه المنطقة .

<sup>4</sup> Joachim Müller, op.cit, pp 56-57.



## ✓ فضيحة برنامج النفط مقابل الغذاء و تقرير فولكر :

في أوائل عام 2004، واجهت الأمم المتحدة سلسلة غير مسبوقة من مزاعم سوء الإدارة والفساد في برنامج الأمم المتحدة للنفط مقابل الغذاء الذي كشف العيوب الرئيسية في طريقة ممارسة المنظمة للأعمال التجارية ، إذ ذكر تشارلز دولفر Charles Duelfer ، رئيس مفتشي الأسلحة التابعين للولايات المتحدة في العراق ، بأن نظام الأمم المتحدة لمراقبة الصادرات النفطية العراقية كان له الكثير من العواقب غير المقصودة في السماح بتوفير الفرص لوقوع الفساد .

و قد كان للسناتور الأمريكي نورم كولمان Norm Coleman في أبريل 2004 ، الدور الأساسي في تأسيس لجنة التحقيق المستقلة ، برئاسة بول فولكر الرئيس السابق لمجلس الاحتياطي الاتحادي للولايات المتحدة الأمريكية ، وجهت من قبل الأمين العام ومجلس الأمن نحو مهمة الاستعراض الشامل لإدارة برنامج الأمم المتحدة للنفط مقابل الغذاء ، إلى جانب التحقيق في كل الاتهامات ، بما فيها تلك الموجهة ضد أعضاء مجلس الأمن ، الحكومة العراقية ، وغيرها من وكالات الأمم المتحدة و العديد من الشركات الخاصة، إلى جانب مسؤولي الأمم المتحدة و نجل الأمين العام كوجو آنان<sup>1</sup> . و كان من بين أعضاء لجنة التحقيق المستقلة القاضي ريتشارد غولدستون من جنوب إفريقيا، ومن السويسري أستاذ القانون مارك بيث و هو خبير معترف بها دوليا في قضايا غسيل الأموال .

أصدرت لجنة فولكر سلسلة من التقارير، كما قدمت تقييما مؤقتا ونظرة عامة على 58 تقريرا داخليا لمراجعة الحسابات بشأن مختلف الجوانب لمكتب البرنامج OIP ، الذي أجرته شعبة مراجعة الحسابات الداخلية من مكتب خدمات الرقابة الداخلية .

صدر أول تقرير مؤقت يوم 3 فيفري عام 2005 ، وشمل شراء الأمم المتحدة للمقاولين ، وتقييمات لعمليات مراجعة الحسابات الداخلية والإدارية للنفقات والادعاءات المتعلقة بـ : بينون سيفان Benon Sevan ، المدير التنفيذي لمكتب البرنامج . واستند التقرير على مراجعة لأكثر من خمسة ملايين صفحة من وثائق الأمم المتحدة من قبل أكثر من 75 محققا و 400 مقابلة أجريت في 25 بلدا .

وفقا للتقرير المؤقت، ثبت أن استخدام الأمانة العامة للأمم المتحدة للأموال لإدارة برنامج الأمم المتحدة للنفط مقابل الغذاء كانت منضبطة بشكل عام ، ومع ذلك فإنَّ النتائج والاستنتاجات الأخرى كانت مثيرة للقلق ، حيث ذكرت اللجنة أن "المصدر الرئيسي للموارد المالية الخارجية للنظام العراقي نتج عن انتهاك عقوبات خارج إطار البرنامج"<sup>2</sup> . فالعائدات من مبيعات النفط غير المشروعة أو "التهرب" تفوق بكثير تلك الناتجة من رسوم إضافية أو عمولات داخل البرنامج . وقد أكدت اللجنة أيضا أن مجلس الأمن كان مدركا لهذا الوضع ، ولكن ليس بهذا القدر من البيع والشراء في ظل بروتوكولات "الاتجار غير المشروع" .

وما كان "ملاحظا" من قبل اللجنة هو أن الموارد المخصصة لمراجعة حسابات البرنامج لم تكن كافية ، كما أن استعراض بعض المجالات الهامة للبرنامج ومراجعة الحسابات كان ينبغي أن تكون أكثر استقلالية وشفافية . إذ انتقد التقرير بشدة رئيس البرنامج بينون سيفان لخلق "نزاع خطير و مستمر على المصالح" من خلال الإستغلال المتكرر لمخصصات نفطية من العراق في

<sup>1</sup> Ibid, p57.

<sup>2</sup> Ibid , p58.



إطار البرنامج . و ردا على ذلك تعهد الأمين العام باتخاذ إجراء سريع ومناسب يصل إلى حد التنازل عن الحصانة الدبلوماسية فيما يتعلق بأي موظف ثبت انتهاكه لقواعد المنظمة أو المشاركة في أنشطة غير لائقة ، كما أمر باتخاذ إجراءات تأديبية ضد بينون سيفان وبعض المسؤولين في الأمم المتحدة .

صدر التقرير المؤقت الثاني في 29 مارس 2005 ، تناول - إلى جانب أمور أخرى - سلوك الأمين العام من خلال عرضه لنتائج التحقيق في عملية شراء عقود تفتيش البضائع الإنسانية ، وبوجه خاص ، منح عقد تفتيش لشركة كوتيكنا Cotecna ومقرها في سويسرا ، و هي الشركة التي يعمل بها كوجو أنان Kojo Annan نجل الأمين العام.

لم يجد التحقيق دليلا مباشرا على أن الأمين العام قد استخدم نفوذه لمساعدة كوتيكنا للحصول على أي عقود مع الحكومة العراقية ، ولكن المحققين انتقدوا الأمين العام لفشله في بدء تحقيق جدي قبل 6 سنوات عندما تورط ابنه لأول مرة في قضية مشابهة . و أشار التقرير أيضا إلى أن الرقابة كان بإمكانها أن تمنع سوء الإدارة في البرنامج ، فما كان من الأمين العام إلا أن أصدر بيانا أكد فيه تقبله للنقد في التقرير رغم عدم إحالة قضية تورط ابنه إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أو مكتبها القانوني للتحقيق رسميا رغم علمه بمنح شركة كوتيكنا عقدا في جانفي عام 1999 .

يوم 7 سبتمبر 2005 ، أصدرت لجنة فولكر تقريرها النهائي بعنوان " إدارة برنامج الأمم المتحدة للنفط مقابل الغذاء " <sup>1</sup> و قبل بدء مؤتمر القمة العالمي ، خلصت اللجنة إلى أن الأمين العام ، و مجلس الأمن والأمانة العامة للأمم المتحدة " لا تصلح لتلبية التحديات غير العادية للمهمة " . كما وجدت اللجنة " حالات خطيرة من الممارسات غير المشروعة ، و الغير أخلاقية إلى جانب فساد السلوك في إطار الأمم المتحدة " .

ولوحظ أيضا أن " من أبرز العيوب الهيكلية للأمم المتحدة هي غياب مراجعة فعالة للحسابات و إدارة الرقابة " وأن حالات الفساد " تمتد إلى أعلى إدارة البرنامج " ، واعتبر أن " المنظمة تتطلب قيادة تنفيذية أقوى ، و إصلاح إداري شامل ، و رقابة وتدقيق أكثر موثوقية " <sup>2</sup> ، حيث أوصت لجنة فولكر بإنشاء منصب المدير التنفيذي لعمليات الأمم المتحدة للتعامل مع المسؤوليات الإدارية للأمين العام وإنشاء مجلس المراجعة المستقلة ، الذي ينبغي أن تتجاوز مهمته عمليات المراجعة المالية ومراجعة التوظيف والميزانية ومراجعة الخدمات .

### ● فضيحة المشتريات

في 8 أوت 2005 ، و تكملة للتقرير النهائي ، أصدرت لجنة فولكر التقرير المؤقت الثالث الذي يحمل تحليلا تفصيليا للأنشطة غير المشروعة لبينون سيفان ، مدير المجلس التنفيذي لمكتب البرنامج ، وضابط مشتريات الأمم المتحدة ، الكسندر ياكوفليف Alexander Yakovlev . ففي نفس الوقت و بناء على طلب من الأمين العام ، أجرت شركة التدقيق الخارجي Deloitte ديلويت استعراضا لعمليات الشراء ونشرت تقريرها في شهر نوفمبر 2005 .

<sup>1</sup> Subcommittee on oversight and Investigations , **The Volcker Interim Report On The United Nations Oil-For-Food program** , Wednesday, February 9 , 2005 , House Of Representatives , Committee on International Relations , Washington, DC . U.S. Government Printing Office , Available via the World Wide Web: <http://www.house.gov/international—relations>

<sup>2</sup> Ibid .

وبالإضافة إلى ذلك، كانت الجمعية العامة قد أمرت مكتب خدمات الرقابة الداخلية بإجراء مراجعة لمشتريات عمليات حفظ السلام، في حين قدمت لجنة فولكر مزيد من الأدلة تشير إلى أن سيفان استفاد مالياً من مخصصات النفط العراقي بوصفه المدير التنفيذي لمكتب البرنامج وكان في ذلك الوقت يخضع لتحقيق جنائي. حيث أوصت لجنة فولكر الأمين العام برفع الحصانة عن سيفان إذا وجهت ضده تهم جنائية، إلا أن هذا الأخير استقال من الأمم المتحدة قبل ساعات من صدور التقرير. كما تبين للجنة فولكر أن ياكوفليف قد طلب - دون جدوى - رشوة من شركة تسعى لعقود النفط مقابل الغذاء، وخلص إلى أنه تلقى أكثر من 950.000 دولار من الشركات التي فازت بعقود في الأمم المتحدة، كما تم كشف الكثير من الأدلة ضد ياكوفليف الذي اعترف بأنه مذنب في اتهامات وجهت له بالفساد، والاحتيال و غسيل الأموال<sup>1</sup>.

بدوره فلاديمير كوزنيتسوف، رئيس لجنة الأمم المتحدة الاستشارية وجهت له شؤون الإدارة والميزانية (اللجنة الاستشارية) تهمة غسل مئات الآلاف من الدولارات من الرشاوى التي تدفع من قبل الشركات التي تسعى لإبرام عقود مع الأمم المتحدة. وعلى الرغم من إقراره بأن ما قام به لا علاقة له ببرنامج النفط مقابل الغذاء، إلا أنه أكد أن الفساد قد أصاب برامج مشتريات كثيرة. وفي جانفي 2006، وبعد تحقيق دام أربعة أشهر، كشف مكتب خدمات الرقابة الداخلية أدلة كبيرة عن حدوث انتهاكات في مجال المشتريات لعمليات حفظ السلام، بما في ذلك التلاعب في العطاءات، المحسوبة ودفع مبالغ زائدة.

و بالإضافة إلى مزامم الفساد في إطار برنامج الأمم المتحدة للنفط مقابل الغذاء، ظهرت مزامم أخرى، بما في ذلك الكشف عن الاستغلال الجنسي في بعثات حفظ السلام، وسوء السلوك من كبار المسؤولين والتحرش في أماكن العمل، ما زاد الشعور بالقلق إزاء تقاعس الأمم المتحدة على العديد من الجهات<sup>2</sup>، ما نجم عنه حملة واسعة تدفع نحو الحصول على مجموعة قوية من الإصلاحات الإدارية للأمم المتحدة في مجالات مراقبة الغش، والمساءلة.

### ❖ إستجابة الأمين العام

في ضوء القضايا التي أثارها تحقيق فولكر والتحقيقات من قبل الولايات المتحدة و الكونغرس، اعترفت وكالة الأمين العام للأمم المتحدة لويس فورشيت بأن القضايا التي أثارها فضيحة النفط مقابل الغذاء وفضائح التحرش والاستغلال الجنسي من قبل قوات حفظ السلام هي من أبرز الأسباب وراء اتخاذ مجموعة من الخطوات لإصلاح المنظمة الدولية من الناحية الإدارية والمالية. وأوضحت فورشيت في مؤتمر صحافي بأن الأمانة العامة اتخذت خطوات عدة لتحسين أداء الإدارة، خصوصاً في ما يتعلق بعمليات توظيف وتدريب وتطوير كفاءة المسؤولين الكبار في الأمم المتحدة<sup>3</sup>، حيث وضعت سياسة لحماية المبلغين عن المخالفات ضد الانتقام وتمكين الموظفين من الإدلاء بشهاداتهم بكل ثقة، كما تم توسيع الكشف عن البيانات المالية المطلوبة من كبار المسؤولين، إلى جانب وضع قواعد موسعة وإضافية للموظفين العاملين في أنشطة المشتريات، و مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك و سياسات جديدة لتغطية وتوفير السلع للمصلحة العامة والخدمات المقدمة إلى الأمم المتحدة من أجل تحسين الإدارة وبناء ثقافة الأداء و المساءلة.

و لهذا الغرض أنشأ الأمين العام عدداً من الجان الداخلية الجديدة، كما تأسست لجنة مراقبة للتأكد من أن الإجراءات الإدارية المتخذة كانت مناسبة لتنفيذ توصيات مكتب خدمات الرقابة الداخلية، وديوان الرقابة المالية و وحدة التفتيش المشتركة؛

<sup>1</sup> Idem .

<sup>2</sup> Joachim Müller ,op.cit,p60.

<sup>3</sup> صلاح عواد ، "مسؤولية دولية: فضيحة النفط مقابل الغذاء والتحرش الجنسي وراء الإصلاح الإداري في الأمم المتحدة"، جريدة الشرق الأوسط، عدد 9668 الإربعاء 09 ربيع الثاني 1426 هـ 18 مايو 2005

كما أنشئت لجنة الإدارة لمراجعة القرارات بشأن الرقابة والميزانية و جهود الإصلاح الرئيسية لتكون بمثابة محفزات للتغيير؛ ووضعت آليات لضمان تنفيذ الإصلاحات التي تم تحديدها بالفعل بسرعة وبشكل كامل ؛ وأخيرا ، تم إنشاء مجلس الأداء الإداري الذي ترأسه نائب الأمين العام ، لرصد المكاتب الفردية والمديرين بعد فشل القيادة من قبل كبار المسؤولين و الذي أُلقي الضوء عليه من خلال تحقيق فولكر ، كما اقترح وضع نظام جديد للمساعدة في بناء جيل جديد من كبار قادة الأمم المتحدة المعينين على أساس الجدارة والمهارة <sup>1</sup> .

و ردا على مزاعم سوء السلوك الجنسي من قبل العاملين في الميدان، استعرض مكتب خدمات الرقابة الداخلية حالة الانضباط في بعثات حفظ السلام ، وقد بدأت الجهود لتقديم معيار موحد للسلوك عبر جميع فئات أفراد حفظ السلام، ووضع آليات الشكاوى في جميع البعثات . وقد تم تعيين ضباط في البعثات وخططت تضمن تعزيزا كبيرا لقدرة الأمم المتحدة على إجراء التحقيقات وإنشاء وحدات السلوك في جميع بعثات حفظ السلام ، كما جرى توسيع السياسة القائمة بشأن التعامل مع التحرش أبعد من قضية التحرش الجنسي .

#### المطلب الرابع : مرحلة التغيير الثوري الحاسم / فرصة العمر 2006 .

كان مؤتمر القمة العالمي سبتمبر 2005 في الأصل بمثابة متابعة للأهداف الإنمائية للألفية الجديدة التي وافقت عليها قمة الألفية لعام 2000 في أعقاب أحداث 11 سبتمبر وغزو العراق ، حيث اعتُبرَ مؤتمر القمة فرصة للموافقة على إجراء إصلاحات جذرية من أجل تكييف الأمم المتحدة مع التهديدات والتحديات الجديدة .

وكان مؤتمر القمة العالمي الفرصة الأخيرة لكوفي عنان لإدخال تغييرات يختم بها عهده في العام الموالي ( 2006 ) ، الذي سيكون آخر سنة له في المنظمة <sup>2</sup> .

لقد اعتبرت الإصلاحات المالية و الإدارية الأولوية الأولى لإصلاح المنظمة ، فيما اعتبرت مقترحات الأمين العام الصادرة في تقريره "في جو من الحرية أفسح " ، بضعة أشهر قبل مؤتمر القمة العالمي، بأنها لم تذهب بعيدا بما فيه الكفاية ، ولا سيما فيما يتعلق بالمساءلة، إذ أن المطالب المقدمة تدعوا إلى تعزيز موارد مكتب خدمات الرقابة الداخلية واستقلالها ، و توسيع دورها في حفظ السلام . وشملت المقترحات الأخرى زيادة ولاية اللجنة الاستشارية للرقابة والحماية للمبلغين، إلغاء الحصانة، وتوطيد مراكز الأمم المتحدة للإعلام ، واقترح استعراض شامل لقواعد الميزانية والموارد البشرية التي تحكم عمليات الأمم المتحدة .

و مع الإفراج عن التقرير النهائي للجنة فولكر في 7 سبتمبر 2005 ، بدأت مرحلة جديدة من الضغط على المنظمة لإحداث تغييرات جوهرية إدارية . و نظرا لعدم وجود اتفاق على مقترحات ملموسة جاهزة للموافقة ، تقدمت الجمعية العامة بطلب تقديم مجموعة من الدراسات الجديدة و الإقتراحات التي يمكن على أساسها اتخاذ القرارات من قبل الجمعية العامة حول الرؤية الجديدة للإصلاح على أن تقدم تقارير مفصلة بحلول نهاية عام 2005، والربع الأول من عام 2006 ، وشملت مهمة العمل التركيز على ما يلي <sup>3</sup> :

<sup>1</sup> Joachim Müller ,op.cit,pp 62-63.

<sup>2</sup>Nico Schrijver, "UN Reform: A Once-in-a-Generation Opportunity?" , *International Organizations Law Review* , Volume 2, Number 2, pp. 271–275.

<sup>3</sup> Joachim Müller,op.cit.p80.

- ✓ تقييم خارجي مستقل للترتيب لمراجعة الحسابات والرقابة في منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك الوكالات المتخصصة ؛
  - ✓ مقترحات بشأن إنشاء لجنة استشارية مستقلة للرقابة ؛
  - ✓ التفاصيل المتعلقة بمكتب الأخلاقيات ووضع مدونة على نطاق المنظومة لأخلاقيات جميع موظفي الأمم المتحدة ؛
  - ✓ التعديلات التي أدخلت على الميزانية و سياسات الموارد البشرية و المالية للأمم المتحدة ، واللوائح وقواعد السلوك لزيادة الكفاءة و الفعالية في عملها ؛
  - ✓ اقتراح مفصل على ترك الخدمة مقابل التعويض لمرة واحدة لتحسين الهيكل و جودة الأفراد ، بما في ذلك مؤشر التكاليف التي ينطوي عليها هذا المقترح ، وآليات ضمان تحقق الغرض المقصود منه؛
  - ✓ مقترحات بشأن اتباع نهج شامل لمساعدة ضحايا الاستغلال الجنسي.
- لقد تبين من خلال مؤتمر القمة أنه لم يكن الفرصة الوحيدة للإصلاح في الأمم المتحدة ؛ فخلافاً لآمال الأمين العام ، لم تكن نتائج القمة صفقة كبرى كما توقع فعلى الرغم من أنه وصفها بالبداية الجيدة" ، إلا أنه أشار إلى أنها "لم تحقق الإصلاح الشامل و المطلوب".

في 7 مارس 2006 ، قدم الأمين العام إلى الجمعية العامة تقريراً عن إدارة التغيرات في الأمانة العامة بعنوان "الاستثمار في الأمم المتحدة: لتصبح منظمة أقوى على الصعيد العالمي"<sup>1</sup>. رأى من خلاله أن المنظمة تتعرض لضغوط شديدة بشأن متابعة عملية الإصلاح ، وذكر الأمين العام أنه ليس لديه تردد في القول ، بأن المنظمة و بعد الجهود المتعاقبة في سبيل الإصلاح، كانت أكثر كفاءة وفعالية على الأقل مما كانت عليه قبل 10 سنوات .

حيث أكد التقرير أن التوسع الكبير في الأمم المتحدة و في الأنشطة التنفيذية في مجال حقوق الإنسان والتنمية وعمليات حفظ السلام من شأنه أن يدعم الدعوة إلى إجراء إصلاح جذري للأمانة العامة ، لقواعدها وهيكلها وأنظمتها و حتى ثقافتها ، فبعد عقود من الإصلاح الجزئي ، هناك حاجة لإعادة تجهيز كبيرة و تجديد استراتيجي شامل<sup>2</sup>.

يحتوي التقرير على 23 مقترحاً<sup>3</sup> حول كيفية تمكين الأمين العام من الاضطلاع بمسؤولياته الإدارية على نحو فعال ، تعالج هذه المقترحات الاستثمار في الأفراد، القيادة، تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وسائل جديدة لتقديم الخدمات، الميزانية والشؤون المالية، والحكم والتغيير. إذ يتطلب البرنامج تمويلًا إضافيًا بـ 510 مليون دولار، تخصص نحو 120 مليون دولار منها لتطوير نظام المعلومات والاتصالات الذي يعاني من التعقيد الشديد ( أنظر الشكل رقم 07) تحت وظيفة جديدة لمساعد الأمين العام للتكنولوجيا ، و 280 مليون دولار لتوفير أفضل الأجور والمزايا للعاملين في الميدان ، 100 مليون دولار لدفع ثمن شراء أسهم الشركات و 10 مليون دولار لتحسين التوظيف والتدريب .

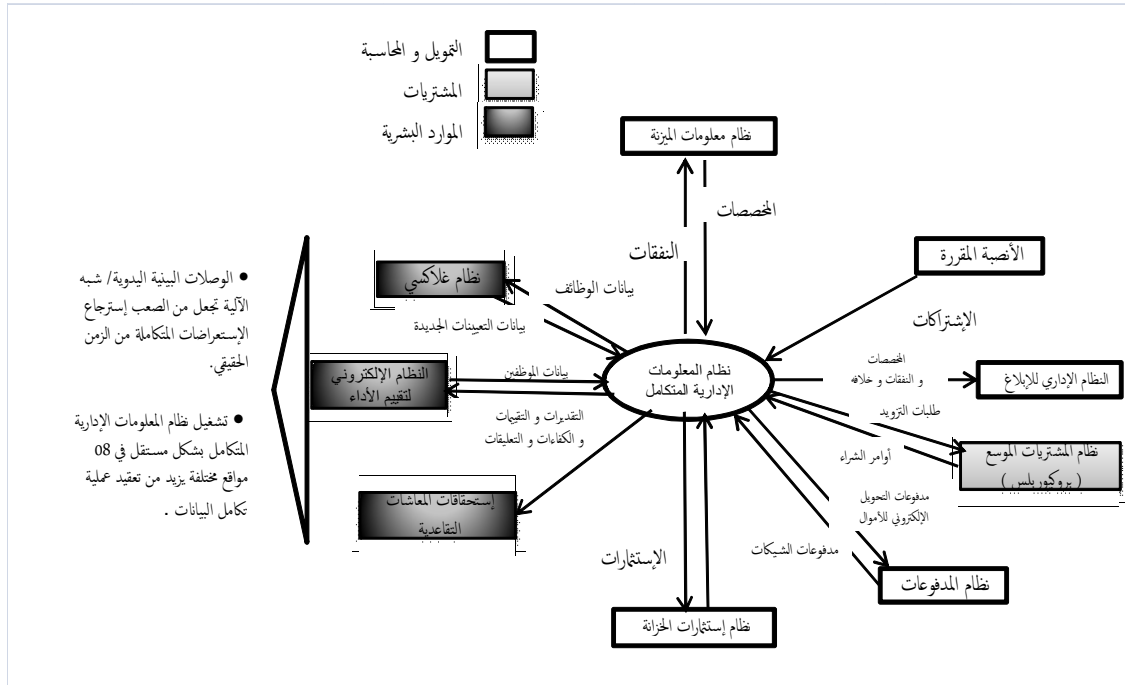
<sup>1</sup> تقرير الأمين العام للأمم المتحدة : الإستثمار في الامم المتحدة لتصبح منظمة أقوى على الصعيد العالمي ، A/60/692 مركز وثائق الأمم المتحدة.

<sup>2</sup> Jeffery Huffines, **Paper on UN Management Reform , Evolution and Operation of Non-Governmental Organizations**, Center for Global Affairs, New York University, School of Continuing and Professional Studies, World Federation of United Nations Associations, p2.

<sup>3</sup> تقرير الامين العام للأمم المتحدة : الإستثمار في الأمم المتحدة لتصبح منظمة أقوى على الصعيد العالمي ،مرجع سابق.

الشكل رقم 07 :

صورة نظم تكنولوجيا المعلومات و الإتصالات



المصدر :

تقرير الأمين العام للأمم المتحدة : الإستثمار في الأمم المتحدة لتصبح منظمة أقوى على الصعيد العالمي ، A/60/692 ، مركز وثائق الأمم المتحدة.

أولاً- الأفراد : في هذا الإطار يرى ضرورة :

- 1- أن يكون التوظيف استباقياً ، محدد الهدف وأسرع وتيرة .
- 2- ينبغي من خلال الحراك الوظيفي إدماج موظفي المقر والميدان ؛ وينبغي أن يكون ذلك شرطاً من شروط الخدمة ومتطلباً أساسياً من متطلبات الترتي وينبغي إعادة توكيد وتوسيع نطاق سلطة الأمين العام فيما يتعلق بإجراء التنقلات الأفقية للموظفين .
- 3- ينبغي تعزيز إمكانات التطوير الوظيفي عن طريق التدريب الموجه وتحديد اشتراطات إلزامية للتقدم الوظيفي واتساح مسارات وظيفية متنوعة .
- 4- ينبغي تبسيط العقود ومواءمة شروط الخدمة .

ثانياً - القيادة : حيث ثم في هذا الإطار ؛

- 5 - تحديد الدور الذي يقوم به نائب الأمين العام بحيث يفوضه ( الأمين العام ) بالسلطة والمسؤولية الرسمية عن إدارة أعمال الأمانة العامة والإشراف العام عليها.

<sup>1</sup> المرجع نفسه .

6- إعادة تنظيم الإدارات الخمس والعشرين والكيانات الأخرى التي تقدم تقاريرها إلى الأمين العام مباشرة بغية الحد من التقارير بدرجة كبيرة.

7- وضع خطة رئيسية جديدة لتنمية القيادات، تشمل التوظيف والتدريب والتطوير الوظيفي لتكوين قدرات إدارية على المستوى المتوسط والمستويات العليا.

### ثالثا - تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛

8- إنشاء منصب لرئيس لتكنولوجيا المعلومات برتبة أمين عام مساعد ليتولى الإشراف على إعداد وتطبيق استراتيجية فعالة لإدارة المعلومات.

9- الاضطلاع على سبيل الاستعجال بتحديث نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في جميع أقسام الأمانة العامة.

### رابعا - تقديم الخدمات ؛

10- ينبغي للجمعية العامة تعديل توجيهاتها السابقة والسماح للأمانة العامة بالنظر في جميع الخيارات المتعلقة ببدائل تقديم الخدمات، بما فيها تبيان إمكانية تغيير مكان تأدية العمل والاستعانة بمصادر خارجية.

11- إجراء تحليلات منهجية لتكاليف وفوائد تطبيق هذه الخيارات على خدمات إدارية مختارة والانتهاه من ذلك في فترة الإثني عشر شهرا المقبلة.

12- تنفيذ مجموعة متنوعة من التدابير الرامية إلى تحسين وضبط الإجراءات المتعلقة بمشتريات الأمم المتحدة من السلع والخدمات.

### خامسا - الميزانية والشؤون المالية ؛

13- تقصير مدة دورة استعراض الميزانية وإقرارها، ودمج اعتمادات الميزانية في 13 جزءا عوضا عن الأبواب الخمسة والثلاثين ؛

14- أن يتمتع الأمين العام بسلطة موسعة تمكنه من إعادة توزيع الوظائف عند الضرورة واستخدام الوفورات الناتجة عن شغور الوظائف.

15- ينبغي دمج حسابات حفظ السلام وتبسيط إدارة الصناديق الاستثنائية؛

16- وينبغي زيادة مستوى رأس المال المتداول ورفع الحد الأعلى لسلطة الالتزام التي تمنحها الجمعية العامة؛

17- إعادة تشكيل العمليات المالية للمنظمة على نحو يتيح إمكانية تفويض السلطة بدرجة كبيرة داخل إطار من المساءلة.

18- ربط الميزانية والعملية التخطيطية ربطا صريحا بالنتائج والأداء الإداري، كجزء من إطار أشد صرامة للرصد والتقييم.

### سادسا - الحكم ؛ من خلال

19- تحسين آليات الإبلاغ المستخدمة في الأمانة العامة بوسائل منها تقديم تقرير سنوي وحيد شامل ودمج التقارير الثلاثين الحالية المتعلقة بالإدارة في ستة تقارير.

20- ينبغي إعمال مبادئ جديدة لتوجيه التعامل بين الأمانة العامة والجمعية العامة بشأن مسائل الإدارة والميزانية بغية جعل التعامل بينهما أكثر تركيزا واستراتيجية وتوجها نحو النتائج.

21- والجمعية العامة مدعوة للنظر في سبل إصلاح تعاملها مع الأمانة العامة بشأن مسائل الإدارة والميزانية.



## سابعاً - المضي قدماً : الاستثمار في التغيير ؛

22 - اعتماد موارد خاصة لعملية إدارة التغيير؛ وسيلزم على وجه الخصوص اعتماد موارد في مرحلة مبكرة من أجل إنشاء مكتب إدارة التغيير وتعويض الموظفين عن ترك الخدمة.

23 - إنشاء آلية حكومية دولية مناسبة للعمل مع مكتب إدارة التغيير.

و قد ورد للأمم العام استعراض نقدياً من اللجنة الاستشارية، التي لاحظت أن الأمين العام يمكنه المضي قدماً في سبعة اقتراحات من دون أي مراجعة أو موافقة من الدول الأعضاء ، و يتعلق الأمر بمقترحات توسيع مهام نائب الأمين العام (المقترحات 5 إلى 7) ، و الطرق الجديدة لتقديم الخدمات وتعزيز الشراء (المقترحات 11 إلى 15) . أما فيما يتعلق بالقيادة وغيرها من القضايا ، فقد أوصت اللجنة بأن يتم النظر فيها مستقبلاً ، إلى جانب مقترحات في مجال الميزانية والمالية (المقترحات من 16 إلى 18) .

أما بالنسبة لخطة الاستحواذ المقدمة من خلال باقي المقترحات ، فقد رأت اللجنة بأنه ينبغي تقديم مقترحات من خلال إشراك أصحاب الخبرة بمنظومة الأمم المتحدة ، فضلاً عن مجموع المستفيدين المحتملين من عملية الاستحواذ . وأخيراً ، طلبت اللجنة الاستشارية للأمم العام إعداد تقرير مفصل قبل ماي 2006 يربط معاً هذه القضايا إلى جانب جميع التقارير الإضافية المقدمة إلى حد الآن<sup>1</sup> .

إعترضت هذه المقترحات مقاومة من قبل موظفي الأمم المتحدة ، حيث صوت اتحاد الموظفين بعدم "الثقة" في الأمين العام، و قد عبر الموظفون في مقر الأمم المتحدة عن خوفهم من مقترحات تسليم بعض الوظائف والخدمات لقطاع الأعمال الخاص ؛ أما الدول الأعضاء، فقد إنقسمت فيما بينها ، إذ رحب الاتحاد الأوروبي بالتقرير و اعتبره خطوة جريئة وحاسمة لمستقبل الأمم المتحدة . وبالمثل، رحب جون بولتون John Bolton سفير الولايات المتحدة بالمقترحات، ودعا للحصول على موافقتها، وقال: "نحن نعتقد بأن دعوة الأمين العام لإصلاح جذري في الأمانة العامة هو الهدف الصحيح" . ومع ذلك رأت مجموعة ال 77، و على رأسها جنوب إفريقيا، ، أن ما يجري هو إجبار الأمم المتحدة على الإصلاحات في محاولة لتركيز المزيد من السلطة في الأمانة العامة وتمييع نفوذ البلدان النامية<sup>2</sup> .

وفيما يتعلق باقتراح الحكم ، حذرت مجموعة ال 77 وآخرون من مقترحات إنشاء هيكل جديدة، والذي ينظر إليه باعتباره محاولة لنقل وظائف من الجمعية العامة لمجموعة صغيرة من الدول القوية . و في 28 أبريل 2006، طرحت ائتلافاً من 123 دولة من البلدان النامية ، قدمت من خلاله مشروع قرار رفض فيه مقترحات الأمين العام مؤكدة دور الجمعية في إجراء التحليل الدقيق والموافقة على سياسات الموارد البشرية والمالية و أن تحديد أولويات الأمم المتحدة هو من صلاحيات الدول الأعضاء<sup>3</sup> .

<sup>1</sup> Joachim Müller ,op.cit.pp 92-93.

<sup>2</sup> Irene Martinetti , **UN Management Reform - The Role and Perspective of the G77** . Center for UN Reform Education, New York,10 September 2007, www.centerforunreform.org/epublish/1.

<sup>3</sup> Atherine De Ginestel, **La Reforme Des Nation Unies et L'autonomie du secretariat** .p4



و قد اعتبرت هذه الخطوة كسرا لتقليد سائد منذ عقود طويلة ، ليس لطلب التصويت على المسائل الإدارية، ولكن للضغط باتجاه إتخاذ القرارات بتوافق الآراء في النظام لضمان الدعم من قبل المساهمين الرئيسيين<sup>1</sup>.

على الرغم من محاولات الأمين العام لمعالجة مخاوف البلدان النامية من خلال سحب الاقتراحات الأكثر إثارة للجدل و التي تنطوي على إعادة توزيع السلطة من الجمعية العامة للأمين العام ، صدر القرار 260/60 للتصويت في 8 ماي 2006 ، حيث وافقت الجمعية العامة عليه بعد أن إنتهى التصويت فيه بـ 121 صوتا لصالح البلدان النامية بما فيها الصين والاتحاد الروسي، ضد 50 صوتا منها الولايات المتحدة الأمريكية ، أعضاء الاتحاد الأوروبي وأستراليا وكندا واليابان ونيوزيلندا وجمهورية كوريا وسويسرا وتركيا، فيما إمتنع ثلاثة أعضاء عن التصويت .

و في تعليقه على القرار قال جون بولتون سفير الولايات المتحدة : "مؤيدو هذا القرار سوف يدركون انهم حققوا نصرا باهظ الثمن" ، وعلق السفير الياباني كينزو أوشيما Kenzo Oshima على نحو مماثل، "ولم يكن القرار ايجابيا جدا للتنمية ، إنما كان ذلك يوما حزينا " . فيما تأسف الأمين العام بشدة لكنه قال انه سيبدأ "عملية السعي بالصورة المتفق عليها لمتابعة هذا البرنامج " . وأعرب عن القلق من أن الموافقة على القرار قد تؤدي بالولايات المتحدة واليابان و البعض من أكبر المساهمين إلى تعليق سداد المستحقات المالية المقررة ، ما سيؤدي إلى أزمة مالية تزيد من تعقيد الوضع على المنظمة .

وكان انعدام الثقة في الأمم المتحدة عند أعلى مستوياته ، ما دعى إلى ضرورة تخلي الولايات المتحدة الأمريكية عن سياسة حافة الهاوية " بحسب تعبير وزيرة خارجيتها كوندوليزا رايس Condoleezza Rice في جوان 2006 و " البدء في جهود دبلوماسية لحل الخلافات بحيث يمكن للدول الاستمرار في العمل لإنقاذ الحياة المتحدة " .

### المبحث الثالث : دواعي و مبررات الإصلاح الإداري في بيروقراطيات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة .

إلى جانب ما تم توضيحه خلال المبحث الثاني من تأثير متغير التبعية في المسار و الفرص الحاسمة على مراحل عملية إصلاح بيروقراطيات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة ، سنحاول في هذا المبحث التطرق إلى جملة من الظروف و العوامل التي إستندت إليها العديد من الأطراف سواء الدول و الحكومات ، أو أطراف أخرى فاعلة من داخل و خارج جهاز الخدمة المدنية العالمية لتبرير المطالب المتكررة للإصلاح .

إذ تعاني بيروقراطيات الأمم المتحدة - داخليا - مجموعة من المعوقات الإدارية و المالية التي جعلتها غير قادرة على مواكبة التحولات الكبرى التي يشهدها النظام الدولي وذلك بسبب تضخم الجهاز الإداري وعدم فاعلية الأجهزة المكتسبة من جهة و الأنظمة المالية الخانقة التي باتت تعصف بها إلى هاوية الإفلاس ؛ فبانتهاى الحرب الباردة ، لم يعد جهاز الخدمة المدنية بالمنظمة العالمية مناسباً للمهام الجديدة والمتزايدة التي أصبحت تضطلع بها ، إلى جانب عدد من المعوقات المتعلقة بتأثير البيئة الخارجية و التي أدت بالمحصلة إلى خلق بيئة متأزمة للأمم المتحدة ، أسهمت في إعطاء دفع قوي لتحقيق الإصلاح الشامل و إعادة تنظيم الأجهزة البيروقراطية التي ينتظر منها تقديم العديد و المزيد من الخدمات للمجتمع العالمي .

<sup>1</sup> Irene Martinetti , UN Management Reform - The Role and Perspective of the G77 , Op.Cit.

## المطلب الأول : الدواعي و المبررات الإدارية .

واجه الجهاز الإداري للأمم المتحدة عبر مسيرته الطويلة العديد من المشكلات التي أدى تراكمها إلى إصابته بأمراض مزمنة، و من ثم فترآك هذه المشكلات شكل أزمة خانقة تواجه المنظمة وتحول دون تحقيق الكفاءة المهنية و الفاعلية المطلوبتان ، و من أبرز هذه المشكلات :

## أولا : المشاكل المتعلقة بالهيكل و الأجهزة البيروقراطية :

● تضخم الجهاز الإداري ؛ كان سوء إستغلال نظام الحصص الوطنية و مبدأ التوزيع الجغرافي عاملا هاما في التأثير على كفاءة المنظمة ، و كذلك تَصَاعُفُ الوظائف العليا و زيادتها إِرْضَاءًا لطلبات الدول الأعضاء في أن يكون لها نصيب من تلك الوظائف ، و من ثم أصبح للمنظمة هيكل إداري ضخم و غير متناسق يطغى عليه عدم وضوح المسؤوليات و ضعف قنوات الإتصال . كما أن لتعاظم الدور الذي تقوم به الأمم المتحدة لفترة ما بعد الحرب الباردة أثره على إنشاء العديد من الهيئات ما زاد حجم العمل بنسبة كبيرة<sup>1</sup> ، إلى جانب تعدد الأجهزة المركزية ، ما يتسبب في ازدواج عقيم لنفس العمل مثل وجود مجلس عالمي للغذاء و منظمة الأغذية و الزراعة بالإضافة إلى انعدام التمرکز في الأنشطة<sup>2</sup> . فلغرض التنمية مثلا نجد المجلس الإقتصادي و الإجتماعي ، مؤتمر التجارة و التنمية ، لجنة التنمية و العديد من أنشطة المساعدات المجرأة بسبب وجود برنامج خاص لكل وكالة و لكل واحدة مجلس إدارة خاص .

ناهيك عن الأجهزة التي لا تمتلك أي قيمة فعلية مثل مجلس الأمن الذي ورثته الأمم المتحدة من عصبة الأمم والمكون من 39 دولة بلا وظيفة ولا دور سوى طبع أعمال اجتماعاته بست لغات وإغراق المنظمة بتكاليف باهظة تزيد من أزمته المالية<sup>3</sup> .

● ضعف التنسيق ؛ هذا الإشكال لا يخص الأمانة العامة فحسب إنما المنظمة ككل . فعلى مستوى المنظمة تكمن المشكلة في اللامركزية الشديدة بين المنظمة ووكالاتها المتخصصة بشكل يكاد يتجه نحو الإستقلالية ؛ أما على مستوى الأمانة العامة فتتمثل في وجود عدد ضخم من مساعدي السكرتير العام يتولى كل منهم قيادة مجموعة معينة بشكل يكاد يكون مستقلا تماما بعيدا عن التنسيق .

كذلك بُعدُ بعض القطاعات من مقر الأمانة العامة بنيويورك ما جعلها تكاد تشكل أجهزة إدارية مستقلة على الرغم من أنها جزء من الهيكل التنظيمي للأمانة العامة مثل برنامج الأمم المتحدة للتنمية ، برنامج الأمم المتحدة للبيئة ، صندوق الأمم المتحدة للطفولة... إلخ ، و هو ما يؤدي إلى إضعاف سلطة الأمين العام .

● مشاكل الإتصال و العلاقات في العمل ؛ حيث يعتبر التنوع الثقافي احد سمات الأمم المتحدة و هذا ما يفرض بعض الحواجز النفسية ( و هو ما سنأتي على تفصيله لاحقا ) و حتى الإدارية التي تعوق الإتصال الكفء للموظفين ، إلى جانب البعد الجغرافي بين مراكز العمل التابعة للمنظمة و التي يتم التنسيق بينها عبر مكتب التنسيق الموجود بمقر الأمانة العامة

<sup>1</sup> حسن نافعة ، إصلاح الأمم المتحدة ، مرجع سابق ، ص 317 .

<sup>2</sup> عطية حسين أفندي ، " الخدمة المدنية في الأمم المتحدة وضرورة التطوير " ، مجلة السياسية الدولية ، العدد 117 ، يوليو 1994 ، ص 135 .

<sup>3</sup> المرجع السابق نفسه .

بنيويورك، و من ثم فإن التعدد الثقافي يشكل صعوبة للإدارة الدولية و مدى قدرتها على توجيه الثقافات و الجنسيات المختلفة نحو تحقيق أهداف المنظمة و كذا حول قدرتها على تنمية الولاء لدى الموظفين تجاه المنظمة الدولية<sup>1</sup>.

### ثانيا : الصعوبات المتعلقة بعملية التوظيف : تتمثل في ؛

❖ حتمية مراعاة مبدأ التوزيع الجغرافي ؛ حيث تنص المادة 101 من الميثاق على ضرورة أن يوفر التوزيع الجغرافي التنوع الثقافي المتوازن بين الجنسيات في الخدمة الدولية و خاصة الأمانة العامة<sup>2</sup>. لكن الواقع العملي للأخذ بهذا المبدأ أثبت سوء تطبيقه حيث أصبح السائد هو إعطاء الأولوية لهذا المبدأ على حساب الكفاءة ، ما أدى إلى تدني نوعية الموظفين بالأمانة العامة و فتح المجال للمحسوبية و المحاباة في عملية التعيين و الترقية . هذا الإشكال امتد حتى إلى اختيار كبار الموظفين و الذي من المفترض أن يكون من مسؤوليات الأمين العام وحده ، هذا الأخير الذي لم يتمتع حتى بحق اختيار مساعديه<sup>3</sup> ، حيث تحولت المناصب الهامة بالأمم المتحدة إلى مناطق نفوذ خاصة للاحتكار من قبل الدول الكبرى .

● الضغوط المالية و السياسية ؛ تمارسها الدول الكبرى بغرض تعيين مواطنيها في الأمانة العامة ما يؤدي إلى ضعف الخدمة العامة بالأمم المتحدة<sup>4</sup>. مثال ذلك الضغوط التي مارسها الممثل الدائم للأمم المتحدة عام 1975 على الأمين العام كورت فولدهايم بحجب أموال التمويل إذا لم يمدد في مدة خدمة رئيس مجلس الغذاء العالمي و هو أمريكي الجنسية لمدة عام إضافي<sup>5</sup> ؛ أما عن الضغوطات المالية فهي كثيرة ، خاصة إذا ما تعلق الأمر بالأنشطة التي يتم تمويلها عن طريق التبرعات بحيث أصبحت حصة وطنية غير معلن عنها تناسب بين عدد الوظائف المخصصة لكل دولة عضو مع حجم تبرعاتها .

### ثالثا : المشاكل المتعلقة بإدارة الموارد البشرية :

● تزايد عدد العاملين في الأمم المتحدة حتى وصل إلى 15 ألف شخص ، وكذا تزايد عدد مساعدي الأمين العام . حيث من المفترض أن يقتصر العدد على ثمانية مساعدين ، لكن الواقع يقول إن عددهم عشرون مساعداً و 27 نائباً ، وهو ما دفع كوفي عنان إلى تخفيض عددهم ، حيث قام بتخفيض الوظائف العليا في المنظمة ولم يستثنى إلا جيمس جيوناه (من سيراليون) الذي يتولى شؤون القرن الأفريقي<sup>6</sup>.

● غياب نظام فعال لتسيير الموارد البشرية ؛ مما يعكس على أداء الموظفين و المنظمة بشكل عام ، حيث يرى كوفي عنان في تقريره المعنون " الإستثمار في الأمم المتحدة " أن مشاكل تسيير الموارد البشرية نابعة من كون نظم الإدارة بالمنظمة لم تواكب المطالب التشغيلية ، فالإطار القائم لإدارة الموارد البشرية أعد لبيئة مستقرة و قائمة في المقر ، في حين أن ما يزيد عن نصف موظفي المنظمة (30 ألف موظف) يعملون في الميدان حيث تتطلب الصلاحيات المنوطة بالمنظمة نمودجا جديدا من المهارات التي تمكنها من الإستجابة المتكاملة للإحتياجات الجديدة في مجالات شتى من قبيل المساعدة الإنسانية و حفظ السلام و مكافحة المخدرات و الجريمة ، إلى جانب المشاكل المتعلقة بانعدام آفاق الحياة الوظيفية و الترقيات و الإحباط الناجم عن

<sup>1</sup> فتيحة لتيتم ، إصلاح الأمم المتحدة في ظل النظام الدولي الراهن ، مرجع سابق ، ص 146 .

<sup>2</sup> ميثاق الأمم المتحدة .

<sup>3</sup> حسن ناعمة ، إصلاح الأمم المتحدة ، مرجع سابق ، ص 320 - 321 .

<sup>4</sup> خليل حسين ، التنظيم الدولي ، النظريات العامة و المنظمات العالمية ، مرجع سابق ، ص 410 .

<sup>5</sup> فتيحة لتيتم ، مرجع سابق ، ص 138 .

<sup>6</sup> د. عطية حسين أفندي ، مرجع سابق .

البيروقراطية المفرطة<sup>1</sup>. فضلا عن النظم و الإجراءات المجزأة المتقادمة و المعقدة التي تعوق قدرة الأمم المتحدة على الإستجابة للإحتياجات المتغيرة حيث<sup>2</sup> :

- لا تتوفر للأمين العام الموارد و لا السلطة لإدارة المنظمة إدارة فعالة .
- البطء المفرط في عملية التوظيف التي تستغرق وقتا طويلا ، ففي المتوسط يتطلب الإعلان عن الشغور 174 يوما من وقت إصداره إلى وقت إختيار المرشح .
- عدم وجود أي تقدم باتجاه تحسين التوازن الجغرافي و التوازن بين الجنسين ، و هما عنصران أساسيان في الخدمة المدنية الدولية .
- بقاء المناصب الحيوية في أماكن عمل رئيسية شاغرة لمدة طويلة .
- إختلاف إجراءات التعيين المتبعة في الميدان عن إجراءات التعيين المتبعة في المقر .
- تعقد شروط الأهلية التي تحد من إمكانية النظر على قدم المساواة في طلبات الموظفين لا سيما الميدانيين .
- إستخدام المنظمة لطائفة من أنواع الترتيبات التعاقدية المختلفة لتوظيف الموظفين و هي ترتيبات يصعب إدارتها و تؤدي إلى معاملة غير عادلة .
- عدم المساواة في شروط الخدمة بالمنظمة بحيث يعمل الموظفون جنبا إلى جنب مع زملاء لهم في أقسام أخرى في منظومة الأمم المتحدة يتمتعون بشروط خدمة أفضل ماليا أو حتى من زاوية العمل و المعيشة .
- نقص الإستثمار في تنمية المواهب و إدارتها على كافة مستويات المنظمة .
- لا تلبى نظم تكنولوجيا المعلومات و الإتصالات التي تستند إليها إدارة الموارد البشرية المطالب الملحة التي يفرضها النظام العالمي للمنظمة في الوقت الراهن .
- بطء و تعقيد نظام العدل الداخلي بحيث لا يقيم التوازن الضروري بين المراقبة الإدارية الفعالة و حق الموظفين في الضمانات الإجرائية .
- أما على صعيد الموازنة و صنع القرار فهما تتسمان بالإفتقار للوضوح و الشفافية من خلال محدودية الإستفادة من المعلومات و التقارير التي تقدمها الأمانة العامة للدول الأعضاء و التي تكون معلومات غير مرتبة إستراتيجيا<sup>3</sup> .

#### رابعا : المشاكل المتعلقة بالعاملين في الإدارة الدولية ( الموظفين الدوليين ) \*

إن الموظف الدولي و نظرا إلى أنه يعمل في بيئة مختلفة عن بيئة دولته الأم ، و رغم الإغراءات التي قد يحصل عليها إلا أنها في ذات الوقت تفرض عليه عديد الصعوبات التي تشكل تحديا صعبا بالنسبة له و لأدائه ، من أبرز هذه المشكلات :

❖ العزلة الإجتماعية ؛ إذ من النادر أن ينخرط تماما في المجتمع الدولي كما أن المجتمع الدولي الذي ينتمي إليه لا يعطيه المجال الكافي لتنمية شخصيته ، سواء في التعبير عن الذات أو غير ذلك من التصرفات التي تأتي بعيدا عما ألفه الموظف الدولي في بيئته الأصلية - دولته الأم - . كما أن درجة العزلة تتوقف على درجة الإتصالات بين الموظف الدولي و المجتمع المحلي ، فكلما كان هذا

<sup>1</sup> تقرير كوفي أنان " الإستثمار في الأمم المتحدة - الإستثمار في الأفراد 2006 - " : [www.un.org/arabic/reform/part1.html](http://www.un.org/arabic/reform/part1.html) .

<sup>2</sup> المرجع نفسه .

<sup>3</sup> تقرير كوفي أنان " الإستثمار في الأمم المتحدة - الإستثمار في الحكم 2006 - " : [www.un.org/arabic/reform/pdfs/6th.pdf](http://www.un.org/arabic/reform/pdfs/6th.pdf) .

\* عرفت محكمة العدل الدولية الموظف الدولي على أنه كل موظف دائم أو مؤقت يتقاضى أجرا أو يقدم خدماته دون مقابل ، يكلف من قبل جهاز من الأجهزة بالقيام أو المساعدة في تنفيذ إحدى وظائفها . و ينبغي أن يتمتع الموظف الدولي أثناء مباشرة مهامه بالإستقلالية التامة بعيدا عن كل الضغوطات ، فهم لا يتلقون الأوامر إلا من الموظفين الدوليين التابعين لهم من أجهزة المنظمة ، كما أنهم يتمتعون بالحصانة الدبلوماسية .

الأخير أصغر كلما كان الإتصال أكبر ؛ إذ يلجأ الموظفون الدوليون إلى تكوين تكتلات أو جاليات وطنية بالبلدان التي يُعْتَبَرُون إليها ، خاصة وأنهم يعيشون في بلد مختلف بتقاليده وقيمه وقوانينه عن تلك التي ألفوها في بلدانهم الأصلية .

❖ المناخ و الموقع الجغرافي ؛ و الذي قد يسبب عدم إنسجام الموظفين الدوليين مع مناخ المنطقة الموفودين إليها بفقدانهم للتوازن في الشخصية ، و حتى أولئك الذين يسلمون من ذلك فإنهم يجدون صعوبة في الحفاظ على حيويتهم و صحتهم ، ما يحتم عليهم إجراء فحص طبي شامل ، إذ توضح السجلات الصحية وجود علاقة مباشرة بين الأمراض السابقة و الأداء<sup>1</sup> .

❖ الشعور بالأمن ؛ غياب الأمن الشعور بعدم الإستقرار يؤثر على أداء الموظف ، خاصة إذ كان المحيط الذي يعمل فيه الموظف الدولي يتميز بكثرة المشاكل السياسية و تذبذب المحيط السياسي الذي يعمل فيه بالحجم الذي قد يؤثر على حياته و إستقرارها .

❖ مشكلة اللغة ؛ إذ تلعب اللغة دورا هاما في أداء الموظف الدولي لمهامه ، و قد يؤدي عدم إلمام أو إجادة بعض المبعوثين للغة المحلية للبلدان التي يبعثون إليها إلى عدم النجاح في تحقيق ما كانوا يصبون إليه ، و هو ما جعل منظمة التنمية الدولية مثلا تعمل على تقديم للعاملين برامج تدريب للغة قبل إرسالهم ، حيث من النادر وجود موظفين يجمعون بين الكفاءة المهنية و اللغة . بل أضحي من اللازم أن يجيد الموظف إلى جانب لغته لغة رسمية ، فعدم الدراية الكافية بلغة البلد المحلي بالنسبة للمبعوث قد تجعله يقدم معلومات خاطئة .

❖ عدم الأمان الوظيفي ؛ هناك نوعان من التعيين في الأمم المتحدة : التعيين الدائم و التعيين المؤقت ، على أن يعطى للتعين الدائم نسبة أكبر . و يتم مراجعة هذا النوع من التعيينات كل خمس سنوات في محاولة لخلق إستقرار للمنظمة ، فنجد في إطار الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة و التي تعنى بالمساعدات الفنية أنها تستعين بالخبراء لمدة تزيد عن سنة قابلة للتجديد. إلا أن الجانب السلبي في التعيين قصير المدى الذي تقدم عليه المنظمة و القابل للتجديد سواء بإستقدام خبراء جدد أو إعادة تجديد مدة الخبراء السابقين أو اللجوء إلى كلا الوسييلتين ، هو أن الخبر لا يتم إشعاره بتجديد مدته إلا بقرب تاريخ إنتضاءها ، مما يجعله في حيرة أمام إمكانية مواصلة العمل أو توقفه .

بل و في بعض الأحيان و مع قرب إنتضاء المدة المحددة يلجأ البعض منهم إلى العمل في بلد آخر ليجد نفسه فيما بعد قد تم تجديد عقده . و مثل هذه الحالات تصعب الأمر على الذي يحتاج إلى وقت ليعيد ترتيب نفسه وفق المعطى الجديد<sup>2</sup> .

❖ التوزيع الجغرافي للمراكز و سياسة التعيينات الجغرافية و أساليبها ؛ يتم التعيين في الأمم المتحدة وفق نظام التمثيل الجغرافي ، إذ يتم توظيف الحراس و السعاة من بلد المقر ؛ أما بالنسبة للمراكز التي تتطلب لغة معينة فالمنظمة توظف موظفين لدولة تلك اللغة ، و يمكن للتمثيل الجغرافي أن يكون بصورة جيدة إذا قامت كل دولة عضو بتوظيف خبرات و كفاءات عالية و هو ما تفتقر إليه معظم الدول خاصة المستقلة حديثا . و رئيس المنظمة هو من يتخذ سياسة التعيينات ، و هنا يمكن للدول و الحكومات أن تضغط عليه من اجل وضع ممثلها في منصب معين . ما يعني أن عمله من الناحية النظرية ذو إستقلالية لكن من الناحية الواقعية يبقى الرئيس بحاجة لتأييد ما يقوم و ما سيقوم به .

❖ الصراع بين الجماعات متعددة الجنسيات ؛ حيث تعتبر مشكلة الثقافة من أعقد المشكلات التي تواجه الموظف الدولي ، ما يفرض عليه ضرورة التكيف ، و يلاحظ في الوكالات المتخصصة كالأغذية ، الزراعة ، و منظمة الصحة العالمية وجود تجانس بين العاملين فيها يتخطى العداء القائم على الجنسية . و كلما اتسع نطاق التخصص كلما صعب التنسيق الإداري ، كما أن التأثير السياسي له دوره فنجد أن الموظفين الدوليين يعملون بحجاسة في قضية ما إستجابة لنداء رؤسائهم و أحيانا يؤدي التكتل البيروقراطي بين الحكومات الوطنية إلى انحراف المنظمة عن برنامجها تماما.

<sup>1</sup> محمد نصر محنا ، الإدارة العامة الحديثة ، الإسكندرية ، المكتب الجامعي الحديث ، 1998 ، ص 206.

<sup>2</sup> المرجع السابق ، ص 209.

❖ الأنشطة السياسية للموظفين الدوليين؛ تنص إحدى لوائح الأمم المتحدة على أن " الأعضاء العاملين بالهيئة لهم الحق في التصويت و لكن دون التورط في نشاط سياسي قد يتعارض أو قد ينعكس على إستقلال و حياد هؤلاء الأعضاء " <sup>1</sup>. و الأمين العام وحده الموظف المؤهل لممارسة النشاط السياسي ، وحسب المجلس الإستشاري للأمم المتحدة فإنه لا يسمح لأي عضو ينتمي إلى حزب غير شرعي في بلاده من ممارسة النشاط السياسي ، لكن فيما إذا كان الحزب شرعياً فإنه يواصل عمله كما كان لكن دون التعرض بأي نشاط مضاد لمثلي النظام الحاكم الجديد \* .

● الولاء الوظيفي و الولاء الوطني؛ إذ من المفترض أن يكون ولاء الموظف للمنظمة التي ينتمي إليها و أن يتحلى بالعقلية الدولية في تعامله مع أعضاء المنظمة الدولية و أمينها العام و أن لا ينحاز لأية سلطة أو حكومة إلا سلطة الحكومة التي ينتمي إليها إلا أن هذا لا يعني بتاتا عدم إلتزامه بواجبه تجاه وطنه .

**المطلب الثاني: الدواعي و المبررات على المستوى المالي .**

تعاني الأمم المتحدة أزمة مالية خانقة تضعها على حافة الإفلاس، يمكن حصر أهم أسبابها فيما يلي <sup>2</sup> :

شح الموارد المالية؛ حيث أن ميزانية المنظمة شحيحة لا تكفي لتغطية المطالب العالمية المتزايدة عليها ، و خاصة في ظل التضخم و التقلب في أسعار العملات ، و ما تتطلبه الدول الأعضاء بإستمرار من برامج و أنشطة جديدة . فإذا أخذنا مثلاً الميزانية العادية للأمم المتحدة لسنة 2004 التي تقدر بحوالي 1.3 مليار دولار فهي جد زهيدة مقارنة مع ما تنفقه إدارة الإتحاد الأوروبي على الأمور الإدارية و الموظفين و المقدر ب 4.5 مليار دولار . كما أن الولايات المتحدة الأمريكية لوحدها تنفق 12 مليار دولار فقط في مجال التعليم بولاية نيويورك فيما يصل المبلغ بالنسبة لوزارة الدفاع إلى 300 مليار دولار .

● تعدد نظم الميزانية؛ حيث توجد عدة نظم للميزانية لكل منها مصادر تمويل خاصة و متعددة مثل ؛

- الميزانية العادية؛ توجه نحو برامج النشاطات الأساسية ، أجور الموظفين و المقر الرئيسي و المقرات الثانوية ، و يتم تمويل هذه الميزانية من المساهمات الإجبارية التي تدفعها الدول الأعضاء وفق نظام تحدده الجمعية العامة للأمم المتحدة \* .

- نفقات عمليات حفظ السلام؛ يتعين على الدول الأعضاء تحمل نصيبها من منها وفق نفس النظام المتبع في النفقات العادية .

- الأنشطة الميدانية الإنمائية و الإنسانية؛ المتعلقة بالمساعدات المقدمة للدول النامية في إطار برنامج الأمم المتحدة للتنمية و غيره من البرامج المرتبطة أو المماثلة ، و كذا الأنشطة المتعلقة بالمساعدات المقدمة في حالات الكوارث . و تمويل هذه الأنشطة عن طريق المساهمات الطوعية حيث تعقد مؤتمراً سنوياً تعلن فيه حجم الأموال و المساعدات التي تنوي تقديمها لتمويل برامج الأمم المتحدة في هذه المجالات عن السنة أو السنتين التاليتين حتى تتمكن الأمم المتحدة من وضع خططها و برامجها .

<sup>1</sup> المرجع السابق نفسه ، ص 218.

\* من الصعب على المنظمات الدولية و منها الأمم المتحدة أو إحدى وكالاتها المتخصصة على أن تكون على دراية تامة بأعمال موظفيها خارج إطار المنظمة في بلدانهم الأصلية .  
<sup>2</sup> حسن نافعة ، محمد شوقي عبد العال ، التنظيم الدولي ، مرجع سابق ، ص 499 - 500 .

\* حدد هذا النظام حسب الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1979 بنسبة 25 % كحد أقصى و 0,01 % كحد أدنى ( عام 2001 صارت نسبة الحد الأقصى 22 % ) .



● عدم الإتفاق على أسس و معايير توزيع الأعباء ؛ و يعود ذلك إلى الإتفاق حول الأولويات و حول توزيع الموارد المحددة على المطالب المتعددة و المتزايدة . خاصة فيما يتعلق بالميزانية الخاصة بنفقات عمليات حفظ السلام ، حيث رفض البعض إعتبار هذه الأخيرة من النفقات العادية للأمم المتحدة . و في قضية ضرورة مساهمة كل الأعضاء في تحملها فإن هذا الأخير يجب أن يقع فقط على الدول التي تتسبب في إنتهاك القانون الدولي و تعرض السلم و الأمن الدوليين للخطر<sup>1</sup> . كما أن قضية تحديد سقف أقصى لما يمكن أن تسهم به الدول الأكثر غنى في المنظمة من شأنه أن يجعل من هذه الأخيرة واقعة تحت الإبتزاز في حال تهديد إحدى هذه الدول التي تتحمل وحدها ربع أو ثلث أو نصف نفقات المنظمة الإمتناع أو حتى التأخر في موعد وفائها بالتزاماتها ، ما سينجم عنه شل لحركة المنظمة\*\* .

● غياب الشفافية في عملية الإعداد و الرقابة على الميزانية ؛ إذ تتسم بالكثير من الغموض و تداخل الصلاحيات بين الأجهزة المختلفة ، حيث أن إعداد الميزانية كان من مهام الأمانة العامة بصورة لا تخضع من خلالها هذه العملية لأي نوع من الإعداد و الرقابة و لم تعرف هذه العملية إلا منذ وقت قصير نسبياً .

● الإمتناع عن دفع الحصص أو تأخر سدادها ؛ يعد هذا السبب من أبرز الأسباب في الأزمة المالية الحالية للمنظمة، حيث تساهم الدول الثماني الكبرى بـ 75 % من الميزانية ، و هو ما يفسر هيمنتها على عملية صنع القرار في المنظمة . و لعل خير مثال على ذلك الضغط المالي الذي مارسته الولايات المتحدة الأمريكية<sup>2</sup> ، حيث تماطلت في تسديد مستحققاتها المالية التي وصلت إلى 1.3 مليار دولار سنة 1990 و ذلك في إطار المطالبة بإجراء إصلاحات معينة مُعْتَبَرَةً أن السبب هو وجود فساد مالي و إداري بالمنظمة .

● تزايد الصراعات و المشاكل الإقليمية ؛ التي كان من المفترض أن تتكفل المنظمات الإقليمية بحلها عملاً بقاعدة توزيع الإختصاصات ، و في المقابل تسعى الدول الكبرى إلى عرض كل كبيرة و صغيرة على الأمم المتحدة بهدف إضعاف دور المنظمات الإقليمية<sup>3</sup> ، إلى جانب التكاليف الباهظة لعمليات التدخل أو عمليات بناء السلام .

**المطلب الثالث : الدواعي و المبررات المتعلقة بالبيئة الخارجية و تأثيرها على إصلاح بيروقراطيات الأمم المتحدة**

### ووكالاتها المتخصصة

دفعت الكثير من المعطيات الخارجية إلى إعادة النظر في عمل المنظمات الدولية و أجهزتها البيروقراطية ، و قد صاحب هذه النظرة عوامل و دوافع منها تنامي الفكر الديمقراطي مع استقلال معظم دول العالم ، إلى جانب بروز فواعل جديدة كالشركات متعددة الجنسيات ، المنظمات غير الحكومية... إلخ . ما أدى إلى الحاجة الملحة لإعادة هيكلة المجتمع الدولي و منه المنظمات الدولية من جهة ، و النظر بعمق في آليات عملها كحتمية فرضها إفتقارها للفعالية و الكفاءة التي أثبتتها التجربة في الكثير من الحالات . من بين هذه المعطيات :

<sup>1</sup> حسن نافعة ، إصلاح الأمم المتحدة ، مرجع سابق ، ص 303 .

\*\* يعتبر هذا الأمر كارثياً خاصة إذا إمتنعت كل من الولايات المتحدة الأمريكية ، ألمانيا و اليابان . و هي الدول التي تمثل إشتراكاتها مجتمعة 50 % من ميزانية المنظمة مع العلم أن 100 دولة تدفع 0,01 % ( المجموع = 1 % ) .

<sup>2</sup> بطرس بطرس غالي ، الأمم المتحدة بين متناقضات المرحلة الإنتقالية و المسؤولية المشتركة ، مجلة السياسة الدولية ، العدد 124 ، أبريل ، 1996 ص 791 .

<sup>3</sup> فتيحة لبيتم ، إصلاح الأمم المتحدة في ظل النظام الدولي الراهن ، مرجع سابق ، ص ص 125 - 129 .

• **الاتجاه نحو العالمية<sup>1</sup>**؛ أصبحت المشكلات التي يواجهها عالم ما بعد الحرب الباردة تتسم بعالمية النطاق من حيث نشأتها وآثارها، بحيث لا يمكن مواجهتها إلا من خلال العمل الجماعي المنسق. ومن ذلك مشكلات تحرير التجارة الدولية، والغذاء، والطاقة، والبيئة، واللاجئين، وأعلى البحار، والحد من التسلح، وخطر إجراء التجارب النووية<sup>2</sup>. هذه المشاكل والتحديات باتت من شأنها أن تقوض السلم والأمن الدوليين وتفرض مسؤوليات جديدة على الأمم المتحدة، ما يدعو لضرورة العمل على المعالجة الفعالة والمواجهة السلمية لمثل هذه المشكلات وغيرها<sup>3</sup> من خلال تعديل البنيان الهيكلي للأمم المتحدة، كما أنها تساعد من خلال المفاوضات الجماعية التي تتم في إطارها على التوصل إلى اتفاقات وبرامج عمل تستهدف مواجهة هذه المشكلات بأسلوب جماعي منسق من ناحية أخرى<sup>4</sup>.

و بالتالي التخلي عن دور الشرطي الذي فرض على المنظمة بعد الحرب الباردة، و إلتهاج نظرة شمولية تحقق أهداف و مبادئ الأمم المتحدة المصمّنة في ميثاقها، مع ضرورة تخلي الدول العظمى و صاحبة حق النقض في مجلس الأمن عن هاجس خدمة مصالحها الوطنية على حساب مصالح الشعوب و المبادئ و الأسس التي قامت عليها المنظمة<sup>5</sup>.

• **ظهور أنواع جديدة وخطيرة من المشكلات والأزمات الدولية**؛ أدى انسحاب القوتين العظميتين (الاتحاد السوفيتي السابق والولايات المتحدة الأمريكية) من سباق الصراع على النفوذ في مناطق عديدة إلى زعزعة الاستقرار في بعض هذه المناطق بعد ترك ساحتها لصراعات القوى المحلية والإقليمية.

ولقد أدى هذا الوضع إلى ظهور أزمات من نوع خاص من الصعب تصور وجودها في ظل مرحلة القطبية الثنائية، حيث كان مجرد نفوذ إحدى القوتين العظميتين يستدعي نفوذ القوة المنافسة. ومن ناحية أخرى، فقد ترتب على انهيار المعسكر الاشتراكي ثم تفكك الاتحاد السوفيتي، انفجار مشكلة القوميات والصراعات العرقية والدينية والطائفية، ليس فقط في دول المعسكر الاشتراكي وإنما في أنحاء عديدة من أوروبا والعالم ومن المؤكد أن أحد المصادر الهامة للصراعات الدولية سيكون من الآن فصاعداً اضطرابات وقلقل مدنية ذات جذور عرقية تتصاعد وتتفجر عبر الحدود القومية، هذا إلى جانب مشكلات الحدود التي قد تم ترسيمها بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية.

كما أن الفقر سيكون عاملاً لزعزعة الاستقرار، فأكثر من بليون شخص حالياً (أي ربع سكان الأرض) يعيشون تحت خط الفقر. فإذا ما أضفنا إلى ذلك كله هذا الكم الكبير من المشكلات والأزمات الإقليمية الأخرى التي هي من مخلفات مرحلة الاستقطاب والحرب الباردة كما هو الشأن في كمبوديا وكوريا وأنغولا وموزمبيق وقبرص، لأمكننا أن نتصور حجم العبء الواقع على عاتق الأمم المتحدة في المرحلة الراهنة من مراحل تطور النظام الدولي والتي تتسم بسرعة تتابع الأحداث وعدم الاستقرار.

إن إلقاء نظرة فاحصة على حجم وتكاليف انتشار القوات التابعة للأمم المتحدة في مناطق عديدة من العالم الآن، كفييل بقاء الضوء على ضخامة حجم الأزمة التي تواجهها الأمم المتحدة. فحتى نهاية عام 1990، لم يكن عدد هذه القوات يتجاوز 10.000 مقاتل، وصل الآن إلى 22500 جندي وعنصر من عناصر الشرطة المدنية، يخدمون في 16 بعثة في بلدان شتى من العالم، وارتفعت تكلفة هذه القوات سنوياً من 700 مليون دولار إلى حوالي 3 مليارات دولار.

<sup>1</sup> B.S.Chimni , *international institutions today , an imperial global state in the making* , EJIL , Vol 15 , N°1,2004, pp 1-2.

<sup>2</sup> الصحة و أمن الإنسان مقارنة جديدة ، الفصل الأول ، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2009 ، ص 20 .

<sup>3</sup> فؤاد البطاينة ، مرجع سابق ، ص 350.

<sup>4</sup> إصلاح الأمم المتحدة ... لماذا ... ومتى ... وكيف ؟ : مركز السلام للثقافة الدبلوماسية فلا عن : haras.naseej.com

<sup>5</sup> فؤاد البطاينة ، مرجع سابق ، ص 350 .

• **الاعتماد الاقتصادي المتبادل و تراجع دور الأمم المتحدة ؛** على الرغم من التوجه العالمي نحو الإقتصاد الحر ، فإن العالم بات يشهد تدهورا كبيرا في البنى الإقتصادية و الإجتماعية و خاصة في الدول النامية بسبب تميز الدول الصناعية الرأسمالية و إستخدامها معايير مجحفة في حق الدول النامية في مجال العلاقات الاقتصادية الدولية<sup>1</sup> .

و في الأمم المتحدة ، فإن الإيديولوجية الليبرالية أصبحت هي المهيمنة على جميع أجهزتها فبعد أن كانت المنظمة تدافع فيما مضى عن مصالح دول الجنوب من خلال المؤسسات و الوكالات المتخصصة التابعة لها ، تراجع في الوقت الحاضر أدائها في المجال الإقتصادي كنتيجة لمحاولة الدول الغربية نقل هذا الدور إلى البنك الدولي و صندوق النقد الدولي و منظمة التجارة العالمية ، و هي كلها أدوات رئيسية في دعم الإيديولوجية الليبرالية الجديدة و تعزيز فاعلية إقتصاد السوق<sup>2</sup> .

كما أن الإعتماد على المتغير الإقتصادي كوسيلة للضغط على الدول من خلال فرض عقوبات اقتصادية شاملة من شأنه أن يلحق أضرارا بمصالح دول أخرى شريكة لتلك الدولة . مثال على ذلك ، أن تركيا قد تضررت من استمرار الحظر المفروض على العراق وذلك لأن حظر تصدير النفط العراقي يحرم تركيا من الرسوم التي تجنيها من جراء مرور النفط العراقي عبر خط الأنابيب الذي يمر في أراضيها . كما أن روسيا باعتبارها دائنة للعراق منذ ما قبل غزو الكويت ، قد تضررت من استمرار فرض العقوبات الدولية على العراق لأن هذه الاستمرارية تعني حرمان روسيا من استرداد أموالها من العراق ولعلاج هذا الوضع يجب أن تتبع المادة 50 من ميثاق الأمم المتحدة باتفاقات مناسبة تترتب عنها التزامات لمساعدة الدولة ( أو الدول ) الثالثة المتضررة .

• **التنازع بين قوى عالمية و قوى التفتت و التجزؤ و تنامي دور المنظمات الدولية غير الحكومية ؛** الملح الأمين العام السابق للأمم المتحدة بطرس بطرس غالي إلى أهمية هذه المشكلة و إنعكاساتها السلبية على أداء المنظمة عندما قال : " اليوم و نحن على مشارف القرن الحادي و العشرين فإن الكوكب الذي نعيش عليه تتنازع قوتان متضادتان هائلتان هما العالمية " **Globalization** " و التفتت " **Fragmentation** " ؛ فالعالمية تنشئ علما متزايد الترابط تتضائل فيه الحدود الوطنية و هي كما تتيح الفرص فإنها تثير المشاكل\* ؛ ثم إن هناك قوى التفتت ، فإنتقاد الأمن و عدم القدرة على تلبية الإحتياجات يدفعان الناس في كل مكان إلى التجمعات الأصغر ، و قد يكون هذا الإتجاه خليقا بتشجيع النمو الصحي للمجتمع المدني كما يشهد على ذلك إزدهار تجمعات المواطنين و المنظمات غير الحكومية التي تسعى إلى تحقيق أغراض عامة ، و لكن التفتت خليق أيضا بإثارة التعصب و النزعات الإنعزالية و الإنفصالية و إنتشار الصراعات الأهلية و العرقية و الدينية"<sup>3</sup> .

<sup>1</sup> B.S.Chimni,Op.Cit , pp 6-7.

<sup>2</sup> محمد نصر ممنا ، العلاقات الدولية بين العولمة و الأمركة ، مرجع سابق ، ص 282.

\* كذلك المعنية بالبيئة، أو حقوق الإنسان، أو حقوق المرأة، والشركات متعددة الجنسية، والأفراد والتنظمات الشعبية في السياسات العامة المحلية والخارجية حيث عجزت بعض النظم عن حفظ الأمن والنظام في بلادها بشكل انهارت معه سلطة الدولة وانتشرت أعمال السلب والنهب والاعتصاب. ولا شك أن هذا التطور يثير التساؤل عما إذا كان الطابع الحكومي الخالص للأمم المتحدة مازال مناسباً للنظام الدولي الحالي.

<sup>3</sup> بطرس بطرس غالي ، الدور الجديد للامين العام للأمم المتحدة في عالم ما بعد الحرب الباردة ، مجلة السياسة الدولية ، العدد 124 ، أبريل 1996 ، ص ص 8-9 .

# الفصل الثالث:

تقييم إصلاح البيروقراطيات الدولية

في ظل مفهوم

التسيير العمومي الجديد

من خلال نموذج الأمم المتحدة

ووكالاتها المتخصصة

المبحث الأول : الميكانيزمات التسييرية الجديدة في بيروقراطيات الأمم المتحدة و وكالاتها المتخصصة .

المطلب الأول : فلسفة الإصلاح في منظومة الأمم المتحدة / بناء الإستراتيجية التسييرية .

إصلاح الأمم المتحدة هو عملية لتحسين وتنشيط الأمم المتحدة و وكالاتها المتخصصة وصناديقها وبرامج العمل فيها، والوفاء بالواجبات المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة ومتابعة جميع المؤتمرات والانتقادات والمعاهدات بهدف تعزيز دورها وأهميتها في الساحة الدولية من خلال زيادة اتساق السياسات وفعاليتها وكفاءتها ، في حين القضاء على الازدواجية بين وكالاتها<sup>1</sup>.

و بانتهاء الحرب الباردة ، لم يعد جهاز الخدمة المدنية بالمنظمة العالمية مناسباً للمهام الجديدة والمتزايدة التي أصبحت تضطلع بها، وهو ما دعا بالأمين العام السابق د.بترس غالي إلى أن يعلن منذ بدء توليه مهام منصبه في مستهل عام 1992م أنه "يعتزم هز كيان الأمم المتحدة المترهل إدارياً، وأن منظمتنا قد تحولت من هيئة للتشاور والنقاش إلى مؤسسة تنفيذية بدرجة متزايدة ، الأمر الذي يستلزم تغيير الإدارة والتنظيم"<sup>2</sup>. تلاها الإصلاحات التي بدأت في عام 1997 مع جلوس كوفي عنان على كرسي رئاسة الأمانة العامة في المنظمة ، و التي دعمها الإعلان بشأن الألفية (2005) الذي دعا إلى ضرورة تكيف الهياكل والثقافة الداخلية للأمم المتحدة مع التوقعات والتحديات الجديدة ، حيث وافقت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على مقترحات لإصلاح وإعادة تنظيم الأمم المتحدة حول الركائز الثلاث للتنمية و هي ، السلام والأمن ، حقوق الإنسان والديمقراطية ، وحدد الأمين العام للأمم المتحدة كوفي عنان 'الدعامة الرابعة' الأساسية وهي الإصلاح الإداري الشامل الذي يهدف من خلاله إلى جعل الأمم المتحدة أداة أكثر فعالية لمتابعة تنفيذ الأولويات المعتمدة في الإعلان ، و زيادة قدرتها على الامتثال لأهدافها ومبادئها بكفاءة وفعالية ، مع تحسين الشفافية والمساءلة والنزاهة<sup>3</sup>.

ولم يكن الإحساس بالحاجة إلى مؤسسة متعددة الأطراف قوية في أي وقت مضى مثلما هو عليه الحال اليوم ، ومنذ ذلك الحين تحققت بعض الإنجازات الهامة ، ولم يكن أقلها الإعلان بشأن الألفية ذاته ، والذي يحتوي على مجموعة واضحة من الأولويات التي - إلى جانب أهداف إنمائية دقيقة ومحددة زمنياً- تعتبر الآن بمثابة إطار للسياسة العامة لمنظومة الأمم المتحدة بأكملها .

رغم أنه و منذ ولادة الأمم المتحدة كان هناك تيار مستمر من الإقتراحات لإجراء تغييرات في هيكل المنظمة و كيفية أدائها لمهامها ، إلا أن هذه الإصلاحات تركزت في الفترة الحالية بناء على الوضع الدولي الجديد على أسس ثلاث هي : الكفاءة ، الشفافية و المساءلة و هي أعمدة تقوم عليها العملية الإصلاحية في إطار جملة من العمليات و الإجراءات المتفاعلة و المتكاملة فيما بينها . هذه العمليات تتمثل في<sup>4</sup> :

<sup>1</sup> "United Nations reform and the International Labour Organization: Questions and Answers", International Labour Office (ILO), Department of Partnerships and Development Cooperation (PARDEV) Geneva.p1

<sup>2</sup> بترس غالي ، الأمم المتحدة بين مناقضات المرحلة الإنتقالية و المسؤولية المشتركة ، مجلة السياسة الدولية ، العدد 124 ، أبريل ، 1996 ص 791.

<sup>3</sup> Jeffery Huffines, **Evolution and Operation of Non-Governmental Organizations**, Paper on UN Management Reform, Center for Global Affairs, New York University, School of Continuing and Professional Studies, p2 .

<sup>4</sup> Laurance R. Geri ,**New Public Management and the Reform of International Organizations** , International Review of Administrative Sciences, Vol. 67,September 2, p451 , 2010. <http://ras.sagepub.com/content/67/3/445>.

- ❖ محاولة وضع ضوابط إدارية أكبر للأمانة العامة .
- ❖ توسيع وإعادة تنظيم الأنشطة الإنمائية .
- ❖ إعادة توجيه المنظمة لتمكينها من تحقيق أداء أفضل خاصة في ظل الفجوة و الخلاف الحاد بين العالم الثالث و البلدان المتقدمة فيما يتعلق بالنقاش حول القضايا الهامة ما يعرف بأزمة الديمقراطية في المنظمة الدولية .

و عليه فإن الحديث عن إصلاح الأمم المتحدة في ظل هذه الفلسفة الإصلاحية الخاصة يتحدد من خلال نقطتين أساسيتين<sup>1</sup> :

1- قدرة الأمم المتحدة على تكيف أجهزتها الإدارية لتناسب مع تغير الظروف العالمية ، و ذلك من خلال زيادة قدرة الأمم المتحدة على الامتثال لأهدافها ومبادئها بكفاءة وفعالية ، مع تحسين الشفافية والمساءلة والنزاهة<sup>2</sup> .

و هو ما أشار إليه كوفي عنان في تقريره عن إدارة التغيرات في الأمانة العامة الذي قدمه إلى الجمعية العامة في 07 مارس 2006 بعنوان "الاستثمار في الأمم المتحدة: لتصبح منظمة أقوى على الصعيد العالمي" و الذي اعتبره فرصة قد لا تعوض لفترة طويلة . حيث رأى أن الأنشطة الواسعة التي تضطلع بها الأمانة العامة للأمم المتحدة شديدة التغير تتطلب إصلاحا جذريا لتواعدها وهيكلها ونظمها و الثقافة السائدة فيها .

نتيجة لذلك، فقد عملت الأمانة العامة جاهدة على التكيف مع البيئة المتغيرة ، من خلال الحث على إجراء إصلاح جذري يهدف إلى تمكينها من الوفاء بالاحتياجات التشغيلية الجديدة للأمم المتحدة في القرن الحادي والعشرين ، " .... فكما يحتاج مبنى المقر الرمزي إلى التجديد الكامل من رأسه إلى عقبه بعد ما يزيد عن 50 عاما من التصليحات وأعمال الصيانة الطارئة هنا وهناك كذلك تحتاج منظماتنا الآن ، بعد عقود من الإصلاح الجزئي ، إلى إصلاح استراتيجي كامل لا يمكن تحقيقه إلا عبر التزام متسق مطرد على جميع المستويات القيادية..."<sup>3</sup>

2- فهم حالة التحول في الخطاب الموجه من المنظمة بإتجاه القطاع الخاص ، فبعد أن كان الخطاب معاديا خلال فترة السبعينات منحصرا في صياغة مدونة سلوك دولية لتنظيم و رصد أنشطة الشركات عبر الوطنية وتقديم المشورة للبلدان النامية حول كيفية التعامل معها ، برز التعاون المباشر بين القطاع الخاص والأمم المتحدة (الأمم المتحدة) في أواخر عام 1990 استجابة لتعقيد المشاكل العالمية ، ندرة الموارد وفشل الآليات المتعددة الأطراف للتصدي لهذه القضايا ؛ تم تحول هذا الموقف ليصبح أكثر ملائمة ، فمنذ عام 1997 دخلت الأمم المتحدة والعلاقات التجارية عهدا جديدا من خلال سعيها إلى إقامة شركات مع الشركات الكبيرة أو المشاريع والبرامج الممولة من قبل هذه الشركات مثل تشكيل التحالف العالمي للقاحات والتحصين بمساهمة مؤسسة بيل وميليندا غيتس ، ليتندم مع إطلاق الأمم المتحدة للاتفاق العالمي في عام 2000 الذي يعتبر مؤشرا على بداية مرحلة جديدة يقوم فيها القطاع الخاص بدور ومسؤولية بارزين في المساعدة على تحقيق أهداف الأمم المتحدة الإنمائية ، بما في

<sup>1</sup> Ibid, pp 451-452.

<sup>2</sup> Jeffery Huffines ,op cit , p2.

<sup>3</sup> تقرير الأمين العام للأمم المتحدة : الإستثمار في الامم المتحدة لتصبح منظمة أقوى على الصعيد العالمي ، A/60/692 مركز وثائق الأمم المتحدة ، ص 12.



ذلك الأهداف الإنمائية للألفية ، كما فتحت المؤسسات العامة نحو العمل مع الأعمال التجارية ، وأصبح القطاع الخاص أكثر استعدادا للتعاون كذلك<sup>1</sup>.

نتيجة لهذا التطور من التقارب في المصالح ، أصبحت الشركات بين القطاعين العام والخاص أكثر بروزا في جدول أعمال المنظمة ، وقد بلغ ذلك ذروته في تعزيز الشركات متعددة القطاعات ، مما أثار نموا كبيرا في التعاون بين القطاعين العام والخاص للأمم المتحدة . و الجدول الزمني أدناه ( الشكل رقم :08) يبين كيف تطور تعاون الأمم المتحدة مع القطاع الخاص من مجرد اعتباره كجهة مانحة إلى اعتباره شريكا في جهود التنمية<sup>2</sup>.

و عادة ما تبرر الأمم المتحدة هذا التوجه بحجة تعبئة الموارد وتعزيز بعض القيم وأشكال الحكم ، كما تعتبر أن هذه الشركات توفر وسيلة للاستفادة من الأموال والتكنولوجيا والكفاءات ، والإبداع والوصول إلى العالمية لمجتمع الأعمال . ويمكن أن تستخدم أيضا لخدمة الأهداف الإنمائية من خلال تسليط الضوء على حقوق الإنسان ومعايير العمل والقضايا البيئية ، في هذا العالم الذي يبدو أكثر اهتماما باقتصاديات السوق وربحية الشركات من التنمية التي محورها الإنسان .

كما أن الشركات قد توفر وسيلة لتصحيح ما أساءه كل من كيل و روغي Kell and Ruggie الإختلالات التي ظهرت في أواخر القرن 20 ، وهما الفصل بين المجال الاقتصادي والأطر الأوسع نطاقا من القيم المشتركة والممارسات والإختلالات في هياكل الإدارة الدولية<sup>3</sup>.

و لعل إستقراء مراحل إصلاح منظمة الامم المتحدة - وفق الطرح المقدم سابقا - يوضح جليا هذه الفلسفة الإصلاحية التي تجسدت من خلال مرحلتين حاسمتين :

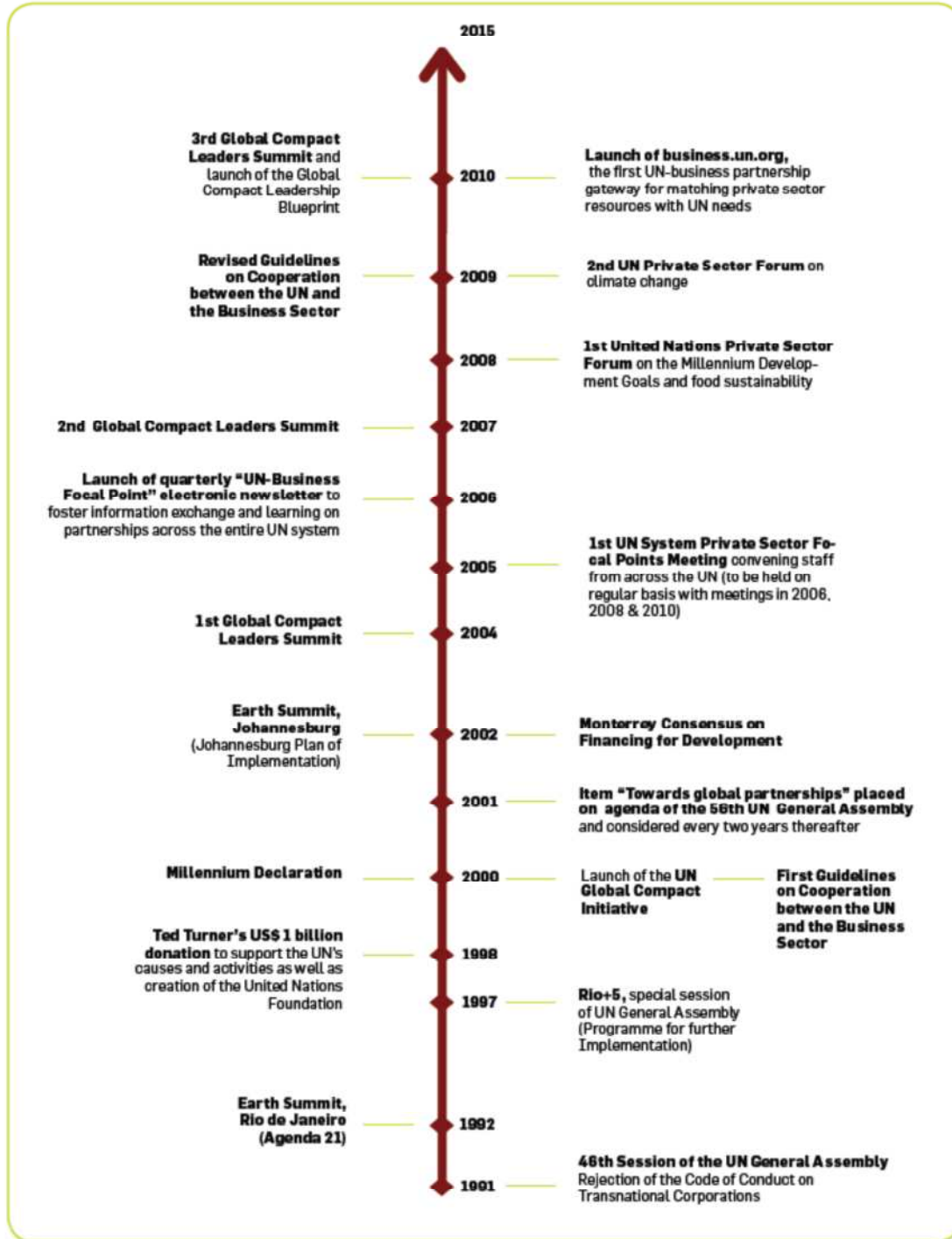
مرحلة التغيير الثوري الهادئ ( المرحلة الثانية ) ، و مرحلة التغيير الحاسم أو فرصة العمر ( المرحلة الرابعة ) . بحيث انصب التركيز خلال المرحلة الأولى على إصلاح البنية الداخلية للمنظمة من خلال إصلاح أجهزتها البيروقراطية ، في حين كان التركيز في المرحلة الثانية على تدعيم سلسلة الإصلاحات الإدارية بأخرى تسييرية متعلقة بتحسين الأداء أكثر من مجرد تغيير وإصلاح للهيكل و الإدارات ، إلى جانب الإنفتاح على البيئة الخارجية من خلال العمل على بناء و تحسين علاقة المنظمة مع بيئتها سواء من خلال تدعيم آليات عملها على المستوى القطري و تحسين التنسيق في الميدان، أو حتى من خلال فتح المجال للتعاون و الشراكة مع الفواعل الجدد في العلاقات الدولية من منظمات غير حكومية ، مجتمع مدني عالمي و قطاع خاص .

<sup>1</sup> Wade Hoxtell, Domenica Preysing, Julia Steets, **coming of age: un-private sector collaboration since 2000**,United Nations Global Compact Office,United Nations, New York,2010,p6.

<sup>2</sup> Wade Hoxtell, Domenica Preysing, Julia Steets, ,op,cit,p11.

<sup>3</sup> Peter Utting, **UN-Business Partnerships: Whose Agenda Counts?**, Paper presented at seminar on Partnerships for Development or Privatization of the Multilateral System?, the North-South Coalition,Oslo, Norway,8 December, 2000,p3.

الشكل رقم 08 : الإطار الزمني لتطور تعاون الأمم المتحدة مع القطاع الخاص .



المصدر:

Wade Hoxtell, Domenica Preysing, Julia Steets, **coming of age:un-private sector collaboration since 2000**,United Nations Global Compact Office,United Nations, New York,2010,p10.

و قد إنطلقت الرؤية الإصلاحية من<sup>1</sup> :

### ❖ تحسين نظم الإدارة و الميزانية من خلال التركيز على النتائج و اعتماد أسلوب الإدارة بالأداء ؛

ففي عام 1997 ، أطلق كوفي عنان الأمين العام للأمم المتحدة مبادرة إصلاح شاملة تهدف إلى تحويل المنظمة إلى أداة أكثر فعالية وحادثة لخدمة المجتمع الدولي ، و اقترح من خلالها التركيز على النتائج من خلال التحول من الميزانية البرنامجية إلى الميزنة على أساس النتائج . وكان هذا تحولاً كبيراً في تقنيات الميزنة في الأمم المتحدة ، حيث إعتمدت الجمعية العامة نهجاً حذراً في تطبيق هذا النمط من خلا قرارها الصادر في 23 ديسمبر 2000 ، و الذي أكد فيه إدخال الميزنة القائمة على النتائج دون تعديل الإطار التنظيمي للإدارة المالية والأداء، مع التركيز في إدارة الأداء على<sup>2</sup> :

- ◆ ينبغي أن تكون النتائج المتوقعة ومؤشرات الأداء مرتبطة مباشرة و بوضوح بتحقيق أهداف البرنامج ؛
- ◆ أن تكون النتائج المتوقعة ومؤشرات الأداء و الأهداف محددة ، إذ تضع في اعتبارها وجود صلة مباشرة بين المدخلات (الموارد) والمخرجات (أن يتم تسليم الخدمات والمنتجات من الأمانة العامة) ؛
- ◆ تحديد المفاهيم الرئيسية بوضوح ، مثل الأهداف والنتائج المتوقعة ومؤشرات الأداء والعوامل الخارجية ، وقياس الأداء؛
- ◆ أن تكون المرونة في إدارة الموارد من أجل تحقيق النتائج مصحوبة بزيادة المساءلة ؛
- ◆ إستعراض نظم إدارة الأداء ونظم المعلومات التجارية بهدف إنشاء النظم التي يمكنها التعامل بشكل صحيح مع بيانات الأداء المادية وغير المادية.

### ❖ اعتماد هياكل تنظيمية لا مركزية ؛

خاصة بين المنظمة ووكالاتها المتخصصة بشكل يكاد يتجه بها نحو الإستقلالية ؛ أما على مستوى الأمانة العامة فمن خلال وجود عدد ضخم من مساعدي السكرتير العام يتولى كل منهم قيادة مجموعة معينة بشكل يكاد يكون مستقلاً تماماً بعيداً عن التنسيق<sup>3</sup> .

و لعل اللامركزية في إطار إصلاح الأمم المتحدة تتحدد أيضاً من خلال إعطاء نصيب أكبر لدعم الوكالات المتخصصة بصفها جزءاً من منظومة الأمم المتحدة ، خاصة و أن ميثاق المنظمة ينص على أن تستعين المنظمة في عملها بمنظومة لا مركزية من الوكالات المتخصصة . فكل واحدة من هذه الوكالات مسؤولة مسؤولية مباشرة أمام هيئة إدارتها ، و سلطة الأمم المتحدة على سياسة هذه الوكالات و أنشطتها تقتصر بموجب الميثاق على إصدار التوصيات من أجل التنسيق فيما بينها ، الأمر الذي تشرف عليه لجنة التنسيق الإدارية التي يرأسها الأمين العام للأمم المتحدة و تضم الرؤساء التنفيذيين للمنظمات المكونة لمنظومة الأمم المتحدة مهمتها تعزيز قدرة المنظمة على مواجهة التحديات الجديدة ، و ترشيد تقسيم العمل بين الهياكل القائمة في منظومة الأمم المتحدة<sup>4</sup> .

<sup>1</sup> Laurance R. Geri , op.cit, p488.

<sup>2</sup> Tomiji Mizutani, "Results-based budgeting and performance management in the United Nations system", p2.

<sup>3</sup> فتيحة لبتيم ، إصلاح الأمم المتحدة في ظل النظام الدولي الراهن ، مرجع سابق ، ص 146 .

<sup>4</sup> تقرير الأمين العام ، تجديد الأمم المتحدة : برنامج للإصلاح ، A51/950 ، 23 سبتمبر 1997 ، ص 28.

❖ **تعزيز قدرة كبار المديرين و المسؤولين ؛ من خلال اختيار المديرين بعناية أكبر ، حيث تم في هذا الإطار تطبيق إجراءات جديدة لتحسين الشفافية وجودة اختيار رؤساء صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ، كما أنشئت لذلك مجالس لإجراء المقابلات لاختيار المرشحين\* ، إلى جانب تحسين تدريب المديرين ودعمهم . إذ بدأ العمل فعلا بنظام الدورات التوجيهية الإلزامية للمديرين الجدد إلى جانب توفير فرص تدريبية دورية ، تتيح للمديرين التفكير في أساليب إدارتهم، وتعلم أحدث الأساليب التقنية وتبادل الآراء مع الأقران . ويجري على قدم وساق إنجاز برامج تدريب أخرى بالأمانة العامة مخصصة للقادة والمديرين، كما ستوفر للأمانة العامة دائرة استشارية قوية للمسائل الإدارية يمكن أن يستعين بها المديرون<sup>1</sup> ، حيث إن وضع إجراءات اختيار صارمة ، و زيادة فرص التدريب ، و زيادة دعم المديرين المقترن ببيان واضح لمسؤولياتهم وسلطاتهم ، من شأنه أن يمكن الأمم المتحدة من أن تطبق قواعد مساءلة أكثر صرامة وأكثر عدلا على مديريها .**

❖ **زيادة الإعتماد على توليد العائدات من خلال أنشطة تحصيل الرسوم مقابل الخدمات ، إلى جانب العمل على دعم تمويل الأمم المتحدة لأنشطتها ذاتيا عن طريق فرض ضرائب مباشرة على بعض أشكال النشاط الدولي<sup>2</sup> ، حيث من أبرز الإقتراحات التي قدمها بطرس غالي في هذا الإطار إتباع تدابير مثل فرض ضريبة ضئيلة على تذاكر الطيران الدولي ، أو فرض رسوم على نقل الأسلحة ، أو من خلال فرض فائدة على الإشتراكات غير المدفوعة من جانب الدول الأعضاء أو دفع مخصصات حفظ السلام من ميزانيات وزارات الدفاع الوطنية<sup>3</sup> .**

### المطلب الثاني : تحديث نظام العمل داخل بيروقراطيات الأمم المتحدة و وكالاتها المتخصصة .

كانت الإصلاحات التي بدأت في عام 1997 تهدف إلى تكييف الهياكل والثقافة الداخلية للأمم المتحدة مع التوقعات والتحديات الجديدة وفق ما تقتضيه تحديات القرن الحادي والعشرون . من خلال تحديث نظام العمل داخل بيروقراطيات منظومة الأمم المتحدة وفق المحاور الكبرى التالية :

**أولا : هيكل إداري و قيادي جديد ؛ من واجب الأمين العام بإعتباره المسؤول الإداري الأول في المنظمة أن يكفل ترجمة السياسات التي تضعها الدول الأعضاء بطريقة تتسم بالكفاءة و الفعالية و هو ما تم من خلال :**

● **إعادة تنظيم برنامج عمل الأمانة العامة حول المجالات الخمسة التي تمثل المهام الأساسية للأمم المتحدة : السلم و الأمن، و الشؤون الاقتصادية و الاجتماعية ، و التعاون الإنمائي ، و الشؤون الإنسانية ، و حقوق الإنسان .**

و قد تناولت هذه العملية جميع إدارات الأمم المتحدة و برامجها و صناديقها ، حيث تم إنشاء لجان تنفيذية في المجالات الأربعة الأولى أما مجال حقوق الإنسان فقد إعتبر مجالا متداخلا و مشتركا مع المجالات الأربعة الأخرى ، كانت بمثابة أدوات لوضع السياسات و صنع القرارات و الإدارة، الهدف منها زيادة مساهمة كل وحدة من الوحدات في الأهداف العامة للمنظمة عن طريق التقليل من ازدواجية الجهود و تيسير التكامل و الإنساق بين أعمال المنظمة<sup>4</sup> .

\* جرت عدة تعيينات لكبار المسؤولين منذ ذلك الحين باستخدام هذه الإجراءات الجديدة - بما في ذلك تعيين مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، ووكيل الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية. كما اتخذت إدارة عمليات حفظ السلام تدابير جديدة لتحسين نظام تعيين رؤساء بعثات السلام في الميدان.

<sup>1</sup> تقرير الأمين العام للأمم المتحدة : الإستثمار في الامم المتحدة لتصبح منظمة أقوى على الصعيد العالمي ، مرجع سابق ، ص ص 27-28 .

<sup>2</sup> الأمم المتحدة في نصف قرن ، مرجع سابق ، ص 427.

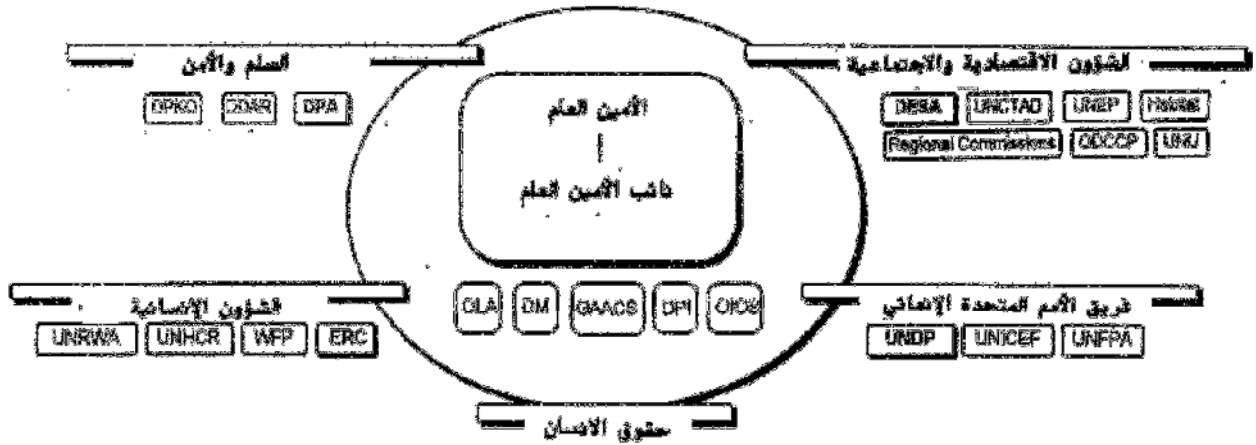
<sup>3</sup> خليل حسين ، مرجع سابق ، ص 431. أنظر أيضا ، بطرس غالي ، خمس سنوات في بيت من زجاج ، القاهرة ، مركز الأهرام للترجمة و النشر ، 1999 ، ص 27 .

<sup>4</sup> تقرير الأمين العام ، تجديد الأمم المتحدة : برنامج للإصلاح ، A51/950 ، 23 سبتمبر 1997 ، ص 15 .

تم بالفعل تحقيق نتائج عملية ، إذ وضعت اللجنة التنفيذية بالتعاون الإنمائي أطرا قطرية للتعاون في تخطيط السياسات تكون نقطة إنطلاق مشتركة للأنشطة البرنامجية على الصعيد القطري لجميع الصناديق و البرامج الإنمائية التابعة للأمم المتحدة و للوكالات المتخصصة .

- تعزيز القدرة القيادية للأمانة العامة : حيث يمثل التحدي الأول في تعزيز قدرة الأمين العام و كبار المديرين على تعزيز وحدة الهدف و تكاليف الجهود و سرعة الإستجابة في جميع أرجاء العالم بما فيها صناديقها و برامجها . و الغاية من هذه التدابير تحويل تنظيم الأمانة العامة من الصورة التقليدية المتمثلة في مجموعة متباينة من الوحدات التي يعوزها التركيز الإستراتيجي إلى هيكل أفقي أكثر مرونة يعطي الجانب الإستراتيجي أهمية أكبر<sup>1</sup> ( أنظر الشكل رقم 09 ) .

### الشكل رقم 09 : إطار تغيير الأمم المتحدة



المصدر : تقرير الأمين العام ، تجديد الأمم المتحدة : برنامج للإصلاح ، A51/950 ، 23 سبتمبر 1997 ، ص 30.

من أبرز الإصلاحات التي تم تنفيذها في هذا المجال :

- ❖ إنشاء فريق الإدارة العليا برئاسة الأمين العام ؛ يتكون من رؤساء اللجان الأربعة إلى جانب عدد من كبار الموظفين يختارهم الأمين العام شخصيا مهمته مساعدة الأمين العام في قيادة عملية التغيير و إرساء إدارة سليمة في جميع أرجاء المنظمة<sup>2</sup> .
- ❖ إنشاء منصب نائب الأمين العام .
- ❖ إنشاء وحدة للتخطيط الإستراتيجي مهمتها تحديد القضايا و الإتجاهات العالمية الناشئة و تحليل ما لها من آثار على أدوار الأمم المتحدة و أساليب عملها ، ووضع توصيات بشأن السياسة العامة لتقديمها إلى الأمين العام و فريق الإدارة العليا<sup>3</sup> .

<sup>1</sup> المرجع نفسه ، ص 16 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه ، ص 17 .

<sup>3</sup> Joachim Müller, op.cit.p 10

❖ تعزيز التوجه الإستراتيجي من الجمعية العامة باعتبارها الجهاز الذي يتجسد فيه الطابع العالمي و الديمقراطي للمنظمة ، فهي تحدد الإطار العام لسياسات الأمم المتحدة . و في ظل التحديات التي يفرضها القرن الجديد فإن علاقة الأمين العام بالجمعية العامة يجب أن تكون علاقة وثيقة تقوم على فهم مشترك و أهداف مشتركة . و لذلك سيكون مفيدا أن تبدل على الصعيد الحكومي الدولي ( أي الجمعية العامة ) جهود مائة للجهود المبذولة من أجل تعزيز التساوق المفاهيمي و المؤسسي داخل الأمانة العامة و يمكن تحقيق ذلك من خلال تركيز المناقشات في الهيئات التشريعية ، إضافة إلى ترشيح جدول الأعمال من خلال حذف البنود الأقل أهمية ، و وضع عملية تضمن تطور جدول الأعمال على نحو يعكس المجالات ذات الأولوية الرئيسة ما قد يسمح بإختتام مداورات الجمعية العامة في وقت مبكر .

● إعداد الميزانية على أساس النتائج : بحيث يمكن للجمعية العامة من خلال لجانها المختصة أن تحدد النتائج التي تتوقع أن تحققها المنظمة في حدود الميزانية المتاحة ، و تكون الأمانة العامة مسؤولة عن مدى إنجاز النتائج المحدد و يحكم على أدائها على هذا الأساس و في الوقت نفسه يمارس الأمين العام مسؤولية أكبر في تحديد تفاصيل المدخلات التي تتيح تحقيق النتائج بأقصى درجات الفعالية<sup>1</sup> .

تهدف الميزنة على أساس النتائج إلى جعل عملية التخطيط للميزانية أكثر وضوحا من خلال ربطها بالأهداف والنتائج المتوقعة ، و كذا المدخلات (الموارد المالية والبشرية) . و رغم أن الميزنة القائمة على النتائج هي استمرارا لوضع الميزانية البرنامجية ، مع التركيز أكثر على النتائج ، إلا أنه يمكن اعتبارها عملية إصلاح بعيدة المدى من شأنها أن تغير جذريا في طريقة ممارسة الأعمال التجارية في الأمم المتحدة. حيث يتم تعريف النتيجة المتوقعة (أو "الإنجاز المتوقع" وفقا للمصطلح يستخدم في الأمم المتحدة) بأنه "تأثير مباشر وملمس في كثير من الأحيان نتيجة للتسليم بالنواتج . وهي تحدد الفوائد أو التغييرات التي من المتوقع أن تعود على المستخدمين أو المستفيدين" .

و لعل مفهوم الميزنة على أساس النتائج وفق هذا التعريف يمثل نقلة من نظام برنامج الميزنة إلى فلسفة إدارة الأداء التي تنطوي على فتح المجال لمساءلة كل من الأمانة والدول الأعضاء من خلال قياس الأداء من حيث النتائج . خلافا لنظام الميزانية البرنامجية التي كانت مسؤولية الأمانة العامة فيها تقتصر على إنجاز النواتج التي وافقت عليها الدول الأعضاء<sup>2</sup> ، بحيث يمكن للجمعية العامة من خلال لجانها المختصة أن تحدد النتائج التي تتوقع أن تحققها المنظمة في حدود الميزانية المتاحة ، و تكون مسؤولة عن مدى إنجاز النتائج المحدد و الحكم على أدائها وفق هذا الأساس و في الوقت نفسه يمارس الأمين العام مسؤولية أكبر في تحديد تفاصيل المدخلات التي تتيح تحقيق النتائج بأقصى درجات الفعالية .

ثانيا : تدابير الإصلاح الإداري لتعزيز المساءلة، والسلوك الأخلاقي، والأداء الإداري؛

تعد عملية إصلاح بيروقراطيات الأمم المتحدة من الداخل مرحلة حيوية بالنسبة لإصلاح المنظمة ككل ، فقد واجهت الأمانة العامة سلسلة لم يسبق لها مثيل من التحديات التنظيمية التي كشفت النقاب عن الطريقة التي تؤدي بها عملها. و من بين للإجراءات الفعلية التي تم إتخاذها إلى حد الآن<sup>3</sup> ؛

<sup>1</sup> Richard G. Lugar Chairman, Michael Enzi, UNITED NATIONS Reforms Progressing ,but Comprehensive Assessments Needed to Measure Impact, op,cit,p19.

<sup>2</sup> Tomiji Mizutani, Results-based budgeting and performance management in the United Nations system,op,cit ,p1.

<sup>3</sup> [http://www.un.org/arabic/reform/reform\\_update.html](http://www.un.org/arabic/reform/reform_update.html) الإصلاحات الإدارية في الأمم المتحدة: 2005



● **في مجال تعزيز الرقابة والمساءلة :** لعل من أبرز النقائص التي حددها تحقيق فولكر ، هي تلك المتعلقة بمجال الرقابة والمساءلة، ذلك أن نظم "المراقبة" المخصصة لرصد أداء الإدارة والحيلولة دون حدوث الغش والفساد لم تكن كافية ما خلق ضرورة ملحة لتعزيزها .

في هذا الصدد أنشأ :

◆ **مجلس الأداء الإداري :** و ذلك من أجل كفاءة مراقبة الكاتب والمديرين . إذ يشرف هذا المجلس على تقييم أداء كبار المديرين، ويعرض على الأمين العام الحالات التي تتطلب توجيه اهتمامه إليها، كما يقدم إليه المشورة بشأن الإجراءات التصحيحية المقترحة حسب الإقتضاء . يرأس المجلس نائب الأمين العام ويضم وكيلين دائمين للأمين العام وأحد كبار الموظفين السابقين ، كما سيزم في عضويته رئيساً لإدارة الشؤون الإدارية ومكتب خدمات الرقابة الداخلية.

◆ **لجنة الرقابة للأمانة العامة للأمم المتحدة\* :** جرى إنشاؤها لمعالجة النقائص التي حددتها الجمعية العامة وتحقيق فولكر، ولزيادة فعالية مهمة الرقابة ، تضم هذه اللجنة ثلاثة أعضاء داخليين وعضوين خارجيين (من خارج الأمانة العامة) مهمتها العمل على تأمين اتخاذ الإجراء الإداري المناسب من أجل تنفيذ توصيات مكتب خدمات الرقابة الداخلية ومجلس مراجعي الحسابات ووحدة التفتيش المشتركة . كما جرى إنشاء نظام جديد للتتبع من أجل تحسين متابعة ما يزيد على 500 توصية هامة لمراجعة الحسابات تصدر كل سنة .

◆ **استعراض شامل لمكتب خدمات الرقابة الداخلية :** ففي نوفمبر 2004 ، أوصى الأمين العام الجمعية العامة بأن يخضع مكتب خدمات الرقابة الداخلية لاستعراض خارجي شامل لتوطيد استقلاله وسلطته مع تأمين تجهيزه الكامل فيما يتعلق بالموارد والخبرات والقدرات التي تمكنه من أداء جميع الجوانب المتعلقة بعمله .

وبالفعل صدر تقرير الإستعراض الشامل في جوان 2006 ، أعربت من خلاله جميع الأطراف التي شاركت فيه عن رغبتها في تعزيز قدرات مكتب خدمات الرقابة الداخلية . في ظل الحاجة لوجود اتفاق صريح ورعاية واضحة المعالم لدور المكتب، فيما بين هيئات الإدارة والسلطات الإدارية في جميع مرافق منظومة الأمم المتحدة ومكاتبها . حيث أقر التقرير ضرورة إدخال تغيير كبير بغية تعزيز نمط هيكلية المكتب والطريقة التي يعمل بها ويقدم من خلالها تقاريره، ضمن الإطار الأوسع للرقابة داخل الأمم المتحدة . كما قدم الاستعراض توصيات بشأن تعزيز قدرات المكتب وزيادة تركيزه على المسائل الهامة المتعلقة بالمراجعة الداخلية للحسابات، مع دعم التدابير الكفيلة بتحسين استقلاليته في العمل وإعادة ضبط بؤرة تركيز خدماته المتصلة بالمراجعة إلى جانب تحسين علاقة العمل والعمليات التي تربط بين المكتب والإدارة<sup>1</sup> .

من أهم هذه التوصيات<sup>2</sup> :

- أن تعترف الإدارة بمسؤوليتها تجاه تحديد معايير تحمل المخاطر في المنظمة، وتقديم تقارير منتظمة بشأن هذه المسألة إلى هيئة الإدارة. ويتعين أيضاً أن تؤول مقاليد تقييم المخاطر وإقامة الضوابط اللازمة لإدارة هذه المخاطر إلى الإدارة، بصورة تتفق مع الحدود التي تضعها لتحمل المخاطر.

\* عقدت اللجنة أول اجتماع لها في صيف (2005) وتجمع كل ثلاثة أشهر.

<sup>1</sup> الأمم المتحدة ، استعراض شامل للإدارة الرشيدة والرقابة داخل الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة ، استعراض مكتب خدمات الرقابة الداخلية، المجلد الخامس، A/60/883/Add.2 ، جوان 2006 ، ص 66

<sup>2</sup> المرجع نفسه ، ص ص 66-67.

- التركيز على المراجعة الداخلية للحسابات . ويتعين أن تتمثل هذه المسؤولية بشكل رئيسي في توفير الضمانات للإدارة بشأن استخدام البيانات في تقييمها للمخاطر وتصميمها للضوابط وتفعيلها .ويجب ألا يكون من ضمن هذه المسؤولية تحديد نوعيات المخاطر التي يمكن قبولها أو تفعيل الضوابط . ويتعين قياس أداء المكتب من خلال مدى تأثيره على مساعدة المنظمة على تحسين الضوابط وإدارة المخاطر .
- يجب ألا يكون مكتب خدمات الرقابة الداخلية مسؤولاً عن رصد البرامج أو تنفيذ التقييمات أو تقديم الخدمات الاستشارية . إذ يتعين أن يضطلع بهذه المهام مدير البرامج وإدارة الشؤون الإدارية .
- يجب ألا يجري مكتب خدمات الرقابة الداخلية التحقيقات . إذ يتعين أداء هذه الوظيفة، باعتبارها نشاطاً موضوعياً مستقلاً، في إطار مكتب الشؤون القانونية.
- ضرورة تعزيز استقلال مكتب خدمات الرقابة الداخلية.
- أن تحدد الجمعية العامة بوضوح المنظمات التي يتعين على مكتب خدمات الرقابة الداخلية تنفيذ خدمات المراجعة الداخلية المتعلقة بها.
- ويتعين أن تستند ميزانية المكتب إلى خطة عمل مقترحة قائمة على تقييم المخاطر . وتقدم الميزانية وموجز تقييم المخاطر والخطة الاستراتيجية والتشغيلية، عقب مناقشتها مع الجهة التي ترعى الإدارة التنفيذية، إلى اللجنة الاستشارية المستقلة لمراجعة الحسابات . وينبغي عدم إشراك المكتب في المناقشات المتعلقة بتخصيص اعتمادات هذه الميزانية للأنشطة المفردة.

♦ تعزيز سياسة مكافحة الغش والفساد : من خلال وضع قواعد وسياسات شاملة لمكافحة الغش والفساد .

- **كفالة السلوك الأخلاقي :** إذ اتخذت خطوات محددة لضمان الاستجابة المباشرة في قضايا الإنصاف والنزاهة التي أثرت في الدراسة الإستقصائية للتصورات المتعلقة بالنزاهة فيما بين موظفي الأمم المتحدة ، من أجل الحيلولة دون تكرار وقوع حوادث ضارة من قبيل الإستغلال الذي أبلغ عنه في بعثات معينة لحفظ السلام، وسوء سلوك كبار الموظفين، والمضايقة في أماكن العمل .و تم ذلك من خلال :

♦ **الإستجابة لادعاءات سوء السلوك الجنسي للموظفين الميدانيين :**

تتخذ المنظمة بصورة منتظمة إجراءات تأديبية في الحالات الفردية التي يتم فيها تحديد وقوع استغلال جنسي أو اعتداء جنسي . وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية وحدها جرى التحقيق مع 147 من حفظة السلام خلال سنة 2005 ، وقد فصل خمسة موظفين مدنيين من الأمم المتحدة، كما طرد من البعثة 77 من ذوي القبعات الزرقاء<sup>1</sup> . إلى جانب اتخاذ عدد من المبادرات وهي كالتالي<sup>2</sup> :

✓ بدأ تطبيق معيار موحد للسلوك عبر جميع فئات موظفي حفظ السلام . وقد أدرج التدريب في جميع برامج التعيين بالبعثات . وأنشئت آليات للشكاوي ذات المصادقية في جميع البعثات .

<sup>1</sup> Joachim Müller, op.cit.p60.

<sup>2</sup> Richard G. Lugar Chairman, Michael Enzi, UNITED NATIONS Reforms Progressing ,but Comprehensive Assessments Needed to Measure Impact, op,cit,p14.

✓ أجرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية استعراضا عالميا بشأن حالة الإنضباط في بعثات حفظ السلام وعلاوة على ذلك . فإن البعثات تكفل إحالة ضحايا الإعتداء الجنسي إلى هيئات المساعدة الطارئة الموجودة في منطقة البعثة (الطبية والنفسية - الإجتماعية و القانونية) .

✓ تعزيز القدرة على معالجة سوء السلوك إنشاء وحدات متخصصة في مقر الأمم المتحدة وفي الميدان لكفالة منع تلك الحالات وتحديدتها فضلا عن تأمين الإمتثال وتنفيذ المعايير . وقد عين في البعثات ضباط ومنسقون لشؤون سلوك الموظفين ، مع إقامة شبكات داخل البلدان لتحسين التنسيق والتشارك في المعلومات .

✓ استعراض شامل لاحتياجات جميع موظفي بعثات حفظ السلام فيما يتعلق بالإستجمام والترفيه ، إلى جانب وضع استراتيجية شاملة لمساعدة الضحايا . ومن المقرر وضع وإصدار اتفاقات جديدة مع البلدان المساهمة بقوات وشركاء الأمم المتحدة .

وإضافة إلى ذلك ، سيقوم فريق من الخبراء القانونيين بدراسة الوسائل الكفيلة بتحميل موظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في بعثات المسؤولية عن ثبوت الأعمال الإجرامية التي ترتكب في بلدان لا يوجد فيها نظام قضائي عادل . إلى جانب توفير موارد إضافية لتعزيز قدرة الأمم المتحدة على التحقيق وإنشاء وحدات معنية بالسلوك في جميع بعثات حفظ السلام ، و أخرى معينة بالسلوك في مقر الأمم المتحدة داخل إدارة عمليات حفظ السلام .

#### ◆ حاية المبلغين عن سوء التصرف :

أوضحت نتائج الدراسة الإستقصائية للتصورات المتعلقة بالنزاهة أنه ليست لدى الموظفين ثقة تذكر بقدرة المنظمة على توفير حاية كافية لمن يبلغون عن سوء التصرف . ما دفع بالأمين العام إلى إصدار سياسة جديدة ناشطة بشأن المبلغين عن سوء التصرف . وتستهدف هذه السياسة توفير آلية صالحة للموظفين كي يشعروا بأن لهم الحرية في أن يعرضوا مشاكلهم ، واثقين من أنهم سيتمتعون بالحماية من العقاب . وقد صاحب إعلان مشروع السياسة إصدار منشور يحدد للموظفين جميع السبل المتاحة للإبلاغ عن أي سوء تصرف .

#### ◆ إدراج الأخلاقيات في برنامج تدريب الموظفين :

يقوم مكتب إدارة الموارد البشرية بتجربة نموذج تدريبي جديد في شكل قرص حاسوبي مدمج بشأن الأحكام المتعلقة بالنزاهة والأخلاقيات ، أخذ عن مبادرة صدرت عن مكتب الأمم المتحدة في فيينا ، والهدف المقصود هو أن يطلب إلى موظفي الأمانة العامة من جميع الرتب إكمال هذا النموذج . وإضافة إلى ذلك ، أضيفت نماذج للأخلاقيات إلى جميع برامج التدريب الحالية للموظفين والمديرين في الأمم المتحدة . حيث يجري توزيع القرص الحاسوبي المدمج على جميع موظفي الأمم المتحدة .

#### ◆ تعزيز مدونات قواعد السلوك / قواعد تنازع المصالح :

على الرغم من أن لدى الأمم المتحدة مدونة مفصلة لقواعد السلوك ، فإنها لم تعمم على الموظفين بطريقة فعالة . ويقوم مكتب إدارة الموارد البشرية باستعراض الممارسات التي تتبعها المنظمات الأخرى في تعميم مثل هذه المعلومات بشكل أسهل منالا وأيسر قراءة ( صفحات الشبكة العالمية ، والكتيبات ، والأدلة التوجيهية ، إلخ) . إلى جانب قواعد إضافية خاصة للموظفين المنخرطين في أنشطة الشراء . و مدونة لقواعد السلوك لموردي مشتريات الأمم المتحدة .

● زيادة الشفافية و تحسين أوجه الفعالية و الكفاءة الإدارية :

◆ إدارة الموارد البشرية : أدخلت في هذا المجال مجموعة من التحسينات على نظام الأمم المتحدة لإدارة شؤون العاملين فيها<sup>1</sup> :

❖ فأولاً، أنشئ على الشبكة في عام 2002 نظام توظيف جديد لتعيين الموظفين وتنسيبهم وترقيهم . وذلك لضمان مزيد من الشفافية في الإعلان عن الوظائف الشاغرة . ويخول المديرون في الوقت الحاضر اختيار الموظفين التابعين لهم ، رهنا بضوابط ملائمة.

❖ ثانياً ؛ طبقت حوافز تشجع الموظفين على التنقل بين مركز العمل والمهام الوظيفية. وبرامج التدريب والتعلم متاحة لجميع الموظفين على نطاق أوسع في الوقت الحاضر.

❖ أما ثالثاً ؛ فقد طبق نظام جديد لتقييم أداء الموظفين يشدد على أهمية توافر ماهو أساسي من الكفاءات والإحتياجات التطويرية.

❖ وأخيراً، استحدث عدد من المنافع ” الموائمة للموظفين ” في إطار جهد يتوخى تحقيق توازن أفضل بين العمل والحياة لموظفي الأمم المتحدة متمشية مع الشركات الرئيسية التي تقدم حوافز مماثلة . وتشمل تلك الحوافز تطبيق ساعات عمل مرنة ، وتوفير إمكانيات العمل عن بعد ، واستحقاقات إجازة الأبوة.

◆ تعزيز أمن الموظفين :

نظرا لما يتعرض له موظفو الأمم المتحدة من تصاعد حاد في التهديدات ، عقب الفاجعة المأساوية التي فقدت فيها الأمم المتحدة 22 موظفا في بغداد ، تم استعراض الإجراءات الأمنية الخاصة بالموظفين ، حيث أوصى الأمين العام بإجراء إصلاح رئيسي للنظام الأمني للأمم المتحدة . وقد شمل ذلك طلبا بإحداث زيادة كبيرة في الموارد المخصصة لحماية الموظفين، وكذلك اقتراحات لتعزيز وإيضاح التسلسل القيادي في النظام المذكور. وأنشئت بعد ذلك إدارة جديدة لشؤون السلامة والأمن\* تضم الوظائف التي كانت تضطلع بها سابقا مكاتب مستقلة .

◆ الحصول على المعلومات :

توفر الأمم المتحدة لجميع البعثات الدائمة و المنظمات غير الحكومية و للجمهور عامة في جميع البلدان سبل الوصول إلى الوثائق و المعلومات المتصلة بالأمم المتحدة حيث تم ربط جميع البعثات الدائمة في نيويورك بموقع الأمم المتحدة على الشبكة العالمية و بنظام الأقراص الضوئية على شبكة الإنترنت<sup>2</sup> . رغم هذا فإن الأمم المتحدة مدعوة لدخول العصر الإلكتروني من خلال استحداث سياسة واضحة ومنسقة تزيد من الشفافية و تكفل السرية كلما تطلب الأمر ذلك.

<sup>1</sup> صلاح عواد ، "مسؤولة دولية: فضيحة النقط مقابل الغناء والتحرش الجنسي وراء الإصلاح الإداري في الأمم المتحدة"، مرجع سابق ، ص 28.

\* تشرف هذه الإدارة الجديدة على أمن نحو 100 ألف موظف تابعين للأمم المتحدة و 300 ألف معال في 150 مركز عمل في منظومة الأمم المتحدة بأكملها، يمر عدد كبير منها في أزمات وأخطار مابعد الصراع .

<sup>2</sup> تقرير الأمين العام ، تجديد الأمم المتحدة : برنامج للإصلاح ، A51/950 ، 23 سبتمبر 1997 ، ص 21.

❖ تحسين أداء كبار الموظفين الإداريين : من خلال اتخاذ سلسلة من الخطوات لترشيد وتحسين عمليات اتخاذ القرار في الأماكن العامة، وجعل عملية التوظيف مفتوحة، وتعزيز تدريب وتطوير كبار الموظفين.

#### ◆ استحداث لجان اتخاذ القرارات على المستوى التنفيذي :

استطاع فريق كبار الموظفين الإداريين ، الذي أنشئ في عام 1997، ويضم جميع رؤساء إدارات الأمانة العامة ومكاتب الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، أن يحسن التنسيق والترابط داخل أسرة منظمات الأمم المتحدة . بيد أنه قد تكشف من الناحية العملية أن هذا الفريق، رغم فائدته الحقيقية كهيئة لإقتسام المعلومات أضخم من أن يكون فعالا وقادرا على اتخاذ القرارات في التوقيت المناسب. نتيجة لذلك، أنشئت لجتان جديدتان من كبار الموظفين يتأسسها الأمين العام ، حيث تعالج إحداها قضايا السياسة مهمتها تقديم المشورة إلى الأمانة بشأن التوجيهات الاستراتيجية والشاملة للقرارات السياسية الموضوعية ، في حين تعنى الأخرى بالإدارة و بالنظر في قضايا الإصلاح الداخلي ، من أجل الإرتقاء بنوعية وسرعة عملية صنع القرار على أعلى المستويات<sup>1</sup>.

وسوف تكفل طريقة عمل هذه اللجان تحقيق نتائج واضحة، مع تحديد نظام اختيار كبار الموظفين :

اتسمت عملية اختيار كبار الموظفين في الأمم المتحدة، تقليديا بعدم الوضوح ولم تركز بدرجة كبيرة وكافية على الإحتياجات المتنامية للإدارة بجانب توافر الخبرة السياسية في المرشحين . ولمعالجة ذلك، أنشئ نظام جديد شفاف للإختيار من أجل كفاءة توسيع نطاق البحث عن المرشحين المؤهلين على نطاق أوسع ، وتأمين عملية اختيار صارمة ودقيقة ومفتوحة استنادا إلى معايير محددة سلفا لجميع الرؤساء الجدد لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها\* . وسوف يساعد ذلك على إيجاد جيل جديد من كبار المسؤولين في الأمم المتحدة، يوظفون على أساس الجدارة والتثبيت من أنهم يجمعون بين المهارات الفنية والسياسية والإدارية والقيادية. وتقوم إدارة عملية حفظ السلام أيضا بوضع معايير جديدة لتعيين كبار مديريها الميدانيين .

### المطلب الثالث : إنفتاح البيروقراطيات الدولية على البيئة الخارجية و تحولها نحو الشراكة مع

#### القطاع الخاص .

تتجاوز تحديات السياسة العامة المشتركة التي يفرضها العهد العالمي في الوقت الحاضر التخوم الوطنية والحدود المؤسسية على حد سواء ، و سواء كان الهدف يرمي إلى تخفيض حدة الفقر المدقع أو مكافحة فيروس نقص المناعة المكتسبة (الإيدز)، أو ضمان تحقيق التنمية المستدامة أو منع الصراعات المسلحة ، فإنه يتعين أن تستند الإستراتيجيات التي تتبعها الأمم المتحدة إلى اتخاذ إجراءات متسقة داخل المنظمة وإلى تعزيز التعاون مع الشركاء الخارجيين .

<sup>1</sup> Sebastian Blümmert, Zeynep Azizoglu, Munter 2010, The UN Reform Committee, op.cit, p 7.

\* طبق هذا النظام لأول مرة في أبريل 2005 حيث أجريت أولى التعيينات الرفيعة المستوى باستخدام هذا النظام لتشمل : رئيس برنامج الأمم المتحدة الإنمائي و مكتب خدمات الرقابة الداخلية ، و كذا مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين.

في هذا المستوى أعيد التأكيد على أهمية تعددية الأطراف الفعالة والدور الفريد الذي تضطلع به الأمم المتحدة في العديد من المجالات ومنها مجالات التنمية والأمن وحقوق الإنسان ، ما دفع بالتعجيل بأهم الإصلاحات في الأمانة العامة من أجل جعلها أكثر مرونة وشفافية ، وعرضة للمساءلة ، ومجهزة لمعالجة احتياجات وتحديات القرن الحادي والعشرين . وتشكل هذه التدابير جزءا من سلسلة طويلة الأجل من الإصلاحات التي بدأ تنفيذها في عام 1997 ، ثم جرى تكييفها مع الأولويات التي حددها الإعلان بشأن الألفية ، في ظل الاهتمام أكثر بالمسائل الجديدة التي أخذت مكانة متقدمة ضمن أجندات السياسات العالمية حيث جاءت الإصلاحات مرتكزة على الإجراءات و الخطوات التي من شأنها أن تؤدي إلى تحسين التنسيق في المنظمة وزيادة إيضاح الأدوار والمسؤوليات المؤسسية ، إلى جانب التحسينات الهيكلية و الطرق التي ستشرك فيها الأمم المتحدة - على نحو أكثر فعالية - أطرافا فاعلة في المجتمع المدني والقطاع الخاص .

يمكن تلخيص أبرز هذه الإجراءات فيما يلي ؛

### ❖ التنسيق من أجل تحقيق نتائج أفضل:

نظرا لكون الأمم المتحدة مؤسسة معقدة ذات ولاية عالمية ، وجدول أعمال طموح يفرض عليها معالجة مجموعة كبيرة من القضايا المترابطة في أغلب الأحيان . ولقد انصب التركيز الرئيسي للإصلاحات التي قدمها الأمين العام كوفي عنان خلال ولايته (1997-2002) على تحسين التنسيق داخل المنظمة . ومنذ ذلك الحين ، أحرزت المنظمة تقدما كبيرا، جعلها تعمل في الوقت الحاضر بطريقة أكثر تماسكا وترابطا .  
و يتم ذلك من خلال :

#### 1- التنسيق في المقر وعلى الصعيد الإقليمي:

تؤدي الأمم المتحدة أنشطتها التنفيذية على الصعيد القطري بالتعاون مع الحكومات و المنظمات غير الحكومية في مجالات متنوعة من قبيل التنمية ، رعاية اللاجئين و تقديم المساعدات الإنسانية ... إلخ. و بالتالي فهي مطالبة بتعزيز وحدة الهدف و تماسك الأداء من خلال زيادة التنسيق سواء في المقر أو على الصعيد الإقليمي<sup>1</sup> . في هذا الإطار أنشأت الأمم المتحدة فريق الإدارة العليا، الذي يتألف من رؤساء جميع الإدارات والصناديق والبرامج . وإضافة إلى ذلك، أنشئت لجان تنفيذية معنية بشؤون السلام والأمن، وبالشؤون الاقتصادية والاجتماعية، و بالشؤون الإنسانية، والتنمية . وقد أدى إنشاء هذه الهيئات التنسيقية إلى تحسين تبادل المعلومات والتشجيع على إقامة تعاون أوثق ، كما تمت زيادة استخدام اللجان التنفيذية لتحسين التخطيط الاستراتيجي، وتعزيز تطوير السياسة على نحو متماسك، وتشجيع تحليل الروابط فيما بين القضايا السياسية والإنمائية والإنسانية و الأمنية التي تواجه المنظمة.

و الملاحظ هو أن ، اللجنة التنفيذية للشؤون الاقتصادية والاجتماعية - بصفة خاصة - تقدم توجيهها استراتيجيا وتضمن تكامل أعمال شتى الكيانات المشتركة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، كما تشرف اللجنة على صياغة الخطة المتوسطة الأجل والميزانية البرنامجية في هذين المجالين . حيث تضطلع اللجان الإقليمية - بصفتهما مواقع خارجية للأمم المتحدة في مختلف مناطق العالم- بمهام تسهم في تفعيل برنامج العمل العالمي المشترك للمنظمة من خلال تسهيل تحدد المنظمة لأولوياتها في كل مناطق العالم ، و تقديم منظور إقليميا للقضايا العالمية . كما تعمل اللجان الإقليمية استجابة لقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم 46/1998، المؤرخ في 31 جويلية 1998 مع الوكالات المتخصصة والصناديق والبرامج لتعزيز اتساق إجراءات الأمم المتحدة على الصعيد الإقليمي ، بالإضافة إلى إقامة المزيد من التعاون والتنسيق مع المنظمات الإقليمية خارج منظومة الأمم المتحدة .

<sup>1</sup> تقرير الأمين العام ، تجديد الأمم المتحدة : برنامج للإصلاح ، مرجع سابق، ص 20.



## 2- التنسيق الميداني :

لقد ساعدت آليات التنسيق من قبيل المجموعة الإنمائية للأمم المتحدة ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية في تعزيز الأثر الجماعي للكيانات التنفيذية المنفصلة، بما في ذلك الوكالات المتخصصة والصناديق والبرامج التي شرعت بدورها في تبسيط ومواءمة إجراءاتها . حيث ساعدت صكوك التخطيط الجديدة التي تم إستحداثها من قبيل التقييم القطري المشترك وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في تحليل الإحتياجات والأولويات الوطنية وترجمة الأهداف العريضة إلى مهام موجهة للبعثات .

طبقت تلك الأدوات في معظم البلدان النامية بالتعاون مع الحكومات المضيفة ، إلى جانب أدوات أخرى للتخطيط، كعملية النداء الموحد ، التي تشمل خطة عمل إنسانية مشتركة للإستجابة بصورة جماعية لاحتياجات البلدان التي تشهد أزمات. و حتى تحقق هذه الآليات الجديدة أهدافها ، يتم اختيار ، توجيه وتدريب الموظفين من الذين تتوفر لديهم المهارات والقدرات القيادية الضرورية لإدارة العمليات بفعالية في الفرق القطرية التابعة للأمم المتحدة .

## ❖ توضيح الأدوار والمسؤوليات :

تواجه الأمم المتحدة طائفة واسعة من القضايا كما تعمل في مناطق مختلفة من العالم ، ما يجعل تقسيم العمل بينها ليس بالدرجة المطلوبة من الوضوح بل و تقتضي أهداف الإعلان بشأن الألفية الطموحة والمتداخلة أن تنفذ المنظمة برنامج عملها بطريقة أكثر تكاملا، ما يفرض على الدول الأعضاء وكيانات الأمم المتحدة أن تفهم بوضوح مسألة توزيع الأدوار.

## ❖ التعاون التقني :

خاصة منه الموجه إلى البلدان النامية ، بحيث تساهم جميع كيانات الأمم المتحدة تقريبا في توفير التعاون التقني بشكل أو بآخر . و هنا تبرز أهمية توزيع الأدوار في هذا المجال ، مع تزايد موارد وقدرات وبرامج المؤسسات المالية الدولية . وفي السعي لتوضيح الأدوار والمسؤوليات بين مختلف كيانات الأمم المتحدة ، تحاول جميع كيانات المنظمة تطبيق المبادئ التالية :

- أ- أن تقع المسؤولية الأساسية عن أي مسألة أو نشاط على عاتق الكيان المجهز فنيا على أفضل وجه للإضطلاع بها.
- ب- على الكيانات الرائدة في أي موضوع أو نشاط أن تعمل بالتعاون الوثيق مع باقي كيانات الأمم المتحدة بدلا من الإزدواجية في الخبرات المتاحة في مواقع أخرى من المنظمة .
- ج- بذل جهود منتظمة أكثر للإستفادة من المستودع الهائل للمعارف والخبرات القائمة خارج المنظومة .
- د- إلزام الكيانات ذات التواجد الميداني والخبرات الميدانية الراسخة بتقديم التعاون التقني إلى أقصى حد ممكن .
- هـ- على كيانات الأمانة العامة أن توجه السياسات والخبرات على النحو المناسب .

## ❖ عمليات السلام :

إن تعزيز أعمال الأمانة العامة في مجال الأمن والسلم الدوليين، مرتبط بالحاجة إلى وضع تعريف أوضح عن سياسة الإدارة الرائدة الحالية، والتي تحدد العلاقات بين إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام .

حيث تركز إدارة الشؤون السياسية على نحو أكبر على مجالات الدبلوماسية الوقائية، ومنع نشوب النزاعات ونشر السلام، كما تعمل الإدارة أيضا على تكثيف مشاركتها في صياغة السياسات عبر مختلف محام الأمانة العامة في مجال السلم والأمن الدوليين. في حين ستكون إدارة عمليات حفظ السلام الإدارة الرائدة في تخطيط جميع عمليات السلام والأمن في الميدان وإدارتها، بما في ذلك الإدارات التي يكون أغلبية موظفيها من المدنيين. وبالتالي لن يخل هذا الترتيب بالصيغة الحالية لتمويل هذه العمليات، أين سيطبق في سياق التدابير المتزامنة لتعزيز وضع السياسات الشاملة والدور التنسيقي للجنة التنفيذية للسلم والأمن.

### ❖ إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية :

أدى إنشاء إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في عام 1997 إلى توحيد جميع المهام الرئيسية التي كانت مبعثرة في السابق في أرجاء الأمانة العامة، مثل إصدار البيانات الديمغرافية والإحصائية وتحليلها، وتحليل السياسات الاقتصادية والاجتماعية، والتعاون التقني، وكان الهدف من عملية التوحيد هذه الحصول على استجابة أكثر تماسكا وموضوعية لحاجات الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

ما يتضح جليا من خلال المؤتمرات العالمية والاجتماعات التي تقوم الإدارة بخدمتها والتقارير التي تعدها، ما أدى إلى توسيع قدرتها على الإستجابة بكفاءة وفعالية للدول الأعضاء، وإلى تنسيق أنشطتها على نحو فعال بدرجة أكبر مع أجزاء أخرى من الأمم المتحدة التي تعمل في المجال الاقتصادي والاجتماعي.

ونظرا للتعقيد الكبير الذي تنطوي عليه أعمال الإدارة في تحليل السياسات والتعاون التقني، فإنه بات يتعين على الأمانة العامة أن تعمق من معارفها وأن تحدد بؤرة تركيزها بوضوح أكبر، في ظل الحاجة الماسة إلى تعزيز قدرة الإدارة على إدارة هذا الكم الضخم من مجالات المواضيع والمسؤوليات من خلال تعزيز قدرة التخطيط الإستراتيجي إلى جانب تعزيز قدرة التوجيه التنفيذي في الإدارة.

### ❖ تعزيز الشراكات :

لقد غدا المجتمع الدولي أكثر تعددا وتنوعا وأصبح الفاعلون من المجتمع المدني والقطاع الخاص يشاركون أكثر فأكثر في أنشطة التعاون الدولي على كل المستويات، من المحلي إلى العالمي. وتتراوح مشاركتهم بين تقديم أفكار ومقترحات وبين الأنشطة الملموسة، كتوفير الخدمات الصحية العامة أو المعونة الغذائية. وتحظى مساهمتهم التي لا غنى عنها بالإعتراف على نطاق واسع، ولهذا السبب قررت الدول الأعضاء، في الإعلان بشأن الألفية، إتاحة فرص أكبر للقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني بصفة عامة للإسهام في تحقيق أهداف المنظمة وبرامجها.

### 1- إشراك المجتمع المدني :

حدثت زيادة متسارعة في عدد العناصر الفاعلة من المجتمع المدني، وفي حجم الشبكات عبر الوطنية التي تضمها. وتضاعف عدد المنظمات غير الحكومية أربعين مرة خلال القرن العشرين إلى أكثر من 37.000 في عام 2000. وتضم الشبكات العالمية الآخذة في الإتساع لهذه المنظمات في الواقع كل أنماط المنظمات، ابتداء من المجتمعات القروية وحتى مؤتمرات القمة العالمية، وكل قطاع من قطاعات الحياة العامة تقريبا، من شأنه أن يساهم في توفير القروض وتقديم لوازم الإغاثة الطارئة إلى جانب ممارسة النشاط الفعال في مجال البيئة وحقوق الإنسان.

وتعتبر العلاقة بين الأمم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني قديمة قدم الميثاق ذاته فالعلاقة بين منظومة الأمم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني في مجالي الإغاثة الإنسانية والتنمية كانت هي القاعدة لعقود عديدة . وفي الواقع فإن هذه العلاقة علاقة وثيقة بحيث أن هذه المنظمات تشارك في أحيان عديدة في عمليات وضع الخطط التي تقوم بها الأمم المتحدة على الصعيد القطري .

؛ أما التفاعل على نطاق واسع بين العناصر الفاعلة من المجتمع المدني والعمليات الحكومية الدولية فهو أمر حديث العهد . فقد ازدهر فعلا مع المؤتمرات العالمية التي عقدت خلال العقد الماضي . فكثيرا ما تثرى الأوساط غير الحكومية المناقشات التي تجري في المنتديات العالمية . بحيث تقوم عديد الهيئات في الأمم المتحدة بصفة روتينية بالنظر في تقارير بديلة صادرة عن هذه المنظمات إلى جانب التقارير الرسمية التي تقدمها الحكومات .

كما تمت إتاحة الفرصة للمنظمات غير الحكومية للمشاركة في الجلسات العامة للمؤتمرات و في مناقشات الموائد المستديرة مع الحكومات . هذه الأخيرة التي صارت العديد منها تضم حاليا ممثلين عن المجتمع المدني إلى وفودها للمشاركة في المؤتمرات الدولية والدورات الإستثنائية ، وأحيانا كذلك إلى الجمعية العامة إذ تحظى الآن أكثر من 2000 منظمة غير حكومية بالمركز الإستشاري لدى المجلس الإقتصادي والإجتماعي، وحوالي 1400 لدى إدارة شؤون الإعلام.

و من جهة أخرى بذلت منظمات غير حكومية عديدة جهودا لتوسيع نطاق عضويتها لكي تضم أفرادا وجماعات من البلدان النامية. ومن صلاحيات الدول الأعضاء بطبيعة الحال تحديد البنود والشروط التي تحكم اعتماد المنظمات غير الحكومية ومشاركتها في مؤتمرات الأمم المتحدة ومداواتها الأخرى. غير أن جميع الأطراف المعنية ستستفيد من التعامل مع العناصر الفاعلة بالمجتمع المدني استنادا إلى إجراءات وسياسات تعكس تماسكا واتساقا أكبر وإمكانيات أكثر للتوقع . وبالتالي سيكون من المجدي الإشادة بما إكتسبته المنظمة حتى الآن من خبرة في التفاعل مع المجتمع المدني .

## 2- إشراك القطاع الخاص:

لقد تزايدت أيضا إلى حد بعيد العلاقات القائمة بين الأمم المتحدة والقطاع الخاص طوال السنوات الخمس الماضية . ويعكس هذا الأمر الإقرار المتزايد بقوة القطاع الخاص و قدرته على إيجاد فرص العمل والإستثمار والنمو الإقتصادي في عالم معلوم، وما يقابل ذلك من ضرورة أن تشارك الأمم المتحدة القطاع الخاص في الجهود المبذولة لتحقيق التنمية المستدامة<sup>1</sup> ، كما يعكس الإعتراف المتزايد بالقطاع الخاص أهمية وضع قواعد ومعايير دولية لتيسير الأعمال التجارية.

ومازال ارتباط الأمم المتحدة بالقطاع الخاص مفيدا للمنظمة والقضايا التي تحظى بدعم سخني، غير أن ما يجب التأكيد عليه هو أن هذه الشراكات لن تحل محل ما يتعين على الحكومات نفسها عمله . ففي عام 1999، ركز قادة المؤسسات التجارية الدولية على العمل سويا مع فئات العمال والمجتمع المدني لجعل العولمة أكثر إنصافا واستدامة. وتسعى مبادرة الإنفاق العالمي، التي أطلقت في جويلية 2000 ، إلى المضي قدما بعشرة مبادئ جوهرية تتعلق بحقوق الإنسان وحقوق العمال وحماية البيئة. وهي بمثابة إطار واسع لإشراك القطاع الخاص الذي يضم اليوم مئات الشركات، فضلا عن الفئات العالمية الدولية والمنظمات غير الحكومية من جميع أنحاء العالم .

<sup>1</sup> Aakanksha Nath, Arpita Saha , U.N. GLOBAL COMPACT: THE LIFELINE OF CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY , NATIONAL LAW UNIVERSITY, JODHPUR , 10/17/2008 , pp.2.3 Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=1329289>

وتستمد المبادئ العشرة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948) ، و إعلان منظمة العمل الدولية حول المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (1998) ، وإعلان ريو بشأن البيئة والتنمية (1992) و اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003) ، وهي كما يلي<sup>1</sup> :

1. المبدأ 1 : يتعين على المؤسسات التجارية دعم واحترام حماية حقوق الإنسان .

**Principle 1:** Businesses should support and respect the protection of internationally proclaimed human rights;

2. المبدأ 2 ؛ أن تأكد على أنها ليست ضالعة في انتهاكات حقوق الإنسان.

**2. Principle 2:** make sure that they are not complicit in human rights abuses.

3. المبدأ 3 ؛ يتعين على المؤسسات التجارية احترام حرية تكوين الجمعيات و الاعتراف بالحق في المفاوضة الجماعية ؛

**3. Principle 3:** Businesses should uphold the freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining;

4. المبدأ 4 ؛ القضاء على جميع أشكال العمل القسري و الإجباري ؛

**4. Principle 4:** the elimination of all forms of forced and compulsory labour;

5. المبدأ 5 ؛ الإلغاء الفعلي لعمل الأطفال؛

**5. Principle 5:** the effective abolition of child labour;

6. المبدأ 6 : القضاء على التمييز و المحاباة في الاستخدام والتوظيف .

**6. Principle 6:** the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.

7. المبدأ 7 : يجب أن تدعم الأعمال التجارية النهج الوقائي في مواجهة التحديات البيئية ؛

**7. Principle 7:** Businesses should support a precautionary approach to environmental challenges;

8. المبدأ 8 : اتخاذ مبادرات لتشجيع زيادة حجم المسؤولية البيئية ؛

**8. Principle 8:** undertake initiatives to promote greater environmental responsibility;

9. المبدأ 9 : تشجيع تطوير ونشر التكنولوجيات الصديقة للبيئة.

**9. Principle 9:** encourage the development and diffusion of environmentally friendly technologies.

10. المبدأ 10 : يجب على الشركات العمل لمكافحة الفساد بجميع أشكاله ، بما في ذلك الابتزاز والرشوة.

**10. Principle 10:** Businesses should work against corruption in all its forms, including

لا يعتبر تعاون الأمم المتحدة مع القطاع الخاص بالشيء الجديد تماما ، فقد أقامت صناديق الأمم المتحدة وبرامجها هذه العلاقات منذ وقت طويل للغاية مع شركات القطاع الخاص ومؤسساته التي تدعم المنظمة بالموارد والمعارف وأشكال أخرى من المساعدة . وسواء كان عدد كبير من زعماء المنظمات الخيرية والمشاريع التجارية يتصرفون لوحدهم أو مع وكالات الأمم المتحدة و منظمات المجتمع المدني ، فهم يشاركون في برامج على الصعيد القطري كمكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز ، وتوفير رعاية صحية أفضل للمجتمعات الريفية ، وحماية البيئات الهشة ، وزيادة نسبة الملمين بالقراءة والكتابة في صفوف الكبار، إلى جانب العديد من المبادرات أخرى . و قد حدثت مؤخرا زيادة كبيرة في اهتمام شركات القطاع الخاص ومؤسساته بالتعاون مع الأمم المتحدة على نطاق عالمي أوسع .

<sup>1</sup> Arpita Saha, Aakanksha Nath, U.N. Global Compact: The Lifeline of Corporate Social Responsibility, op.cit, pp4-5.

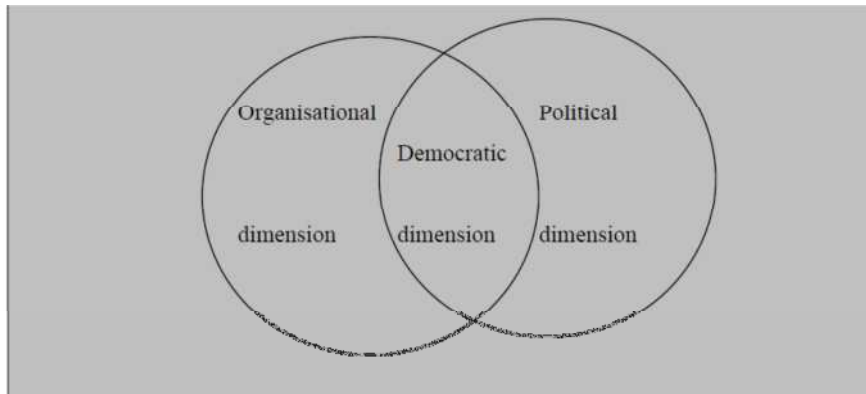
ومما يجدر ذكره مساهمة تيد تيرنر التي لم يسبق لها مثيل في مؤسسة الأمم المتحدة ، والدعم الذي قدمته مؤسسة بيل وميليندا غيتس في إطار مكافحة فيروس الإيدز، ومساهمات العديد من المؤسسات الأخرى وشركات القطاع الخاص في دعم القضايا العالمية التي تؤيدها الأمم المتحدة في المجال الاجتماعي ومجال الإغاثة الإنسانية . وكان لزاما على صندوق الأمم المتحدة للشركات الدولية الذي أنشئ في الأصل للتعاون مع مؤسسة الأمم المتحدة ، أن تقدم خدماته لتلبية الطلبات والحاجة إلى المعلومات من قبل عدد من كيانات القطاع الخاص التي تتوق للعمل مع الأمم المتحدة.

### المبحث الثاني : أبعاد التسيير العمومي الجديد في البيروقراطيات الدولية .

منذ عام 1970 استطاع التسيير العمومي الجديد التميز والاستقرار كنموذج للإصلاح الإداري من خلال التمحور حول بعدين مترابطين : البعد التنظيمي الذي يشكل جوهر التسيير العمومي الجديد و الذي يركز حول الاقتصاد والكفاءة والفعالية efficiency, economy and effectiveness ، إلى جانب البعد السياسي<sup>1</sup> .

و لعل من الخطأ الاعتقاد بأن إصلاحات التسيير العمومي الجديد تتعامل فقط مع المسائل التقنية ، وأن إدخال عدد قليل من أدوات إدارة القطاع الخاص سيعالج جمود الإدارة العامة ، والتكلفة والروتين . إذا تعتبر الجوانب التنظيمية والسياسية للتسيير العمومي الجديد دائرتين متقاطعتين ، ومن ثم يمكن القول أن القاسم المشتركة بين الدائرتين يلخص قضايا الانفتاح والمساءلة والشفافية التي تنبع من التغييرات التنظيمية والسياسية ، ويمثل هذا البعد الثالث للتسيير العمومي الجديد و هو الديمقراطية .

### الشكل رقم 10 : أبعاد التسيير العمومي الجديد



المصدر :

Schön-Quinlivan Emmanuelle, **THE ADMINISTRATIVE REFORMS IN THE 2000-2005 EUROPEAN COMMISSION : ORIGINS, DYNAMICS AND EFFECTS OF INSTITUTIONAL CHANGE IN THE EUROPEAN BUREAUCRACY** , thesis of PhD, School of Politics and International Relations , College of Human Sciences , Submission, January 2008,p24.

<sup>1</sup> Schön-Quinlivan Emmanuelle, **THE ADMINISTRATIVE REFORMS IN THE 2000-2005 EUROPEAN COMMISSION : ORIGINS, DYNAMICS AND EFFECTS OF INSTITUTIONAL CHANGE IN THE EUROPEAN BUREAUCRACY** , thesis of PhD, School of Politics and International Relations , College of Human Sciences , Submission, January 2008,p24

## المطلب الأول : الأبعاد التنظيمية .

يبدو واضحاً أن التسيير العمومي الجديد - كما سبقت الإشارة إليه في الفصل الأول - أصبح مسألة جوهرية للتحويل التنظيمي الموجه نحو زيادة الكفاءة والفعالية والاقتصاد . وتطبيق التسيير العمومي الجديد على مستوى المنظمات الدولية يكون من خلال إحداث التغيرات في الهياكل والإجراءات<sup>1</sup> . حيث قدم "Finger and Ruchat" العوامل الرئيسية لإعادة الهيكلة التنظيمية "restructuring" تحت مظلة التسيير العمومي الجديد "NPM" ، من خلال مبدئين أساسيين في التسيير العمومي الجديد :

أولاً : التفكيك أو اعتماد النظام الشبكي الذي يتضمن تطبيق اللامركزية و deinstitutionalization النظم المالية و الوظيفية ، حيث تفضي اللامركزية إلى ظهور تفتت أفقي للهياكل التنظيمية داخل المنظمات الدولية من خلال توسيع دور الوكالات الخاصة التي تتميز بمهام محددة و قضايا خاصة . مثل ما هو الشأن بالنسبة لوكالات الأمم المتحدة التي تختص بقضايا مختلفة و تحضى باستقلالية كبيرة ، بحيث تتمتع هذه المؤسسات بإكتفاء ذاتي دستوريا و ماليا و سياسيا و لا تخضع للسيطرة المباشرة للأمم المتحدة<sup>2</sup> .

من جهة أخرى ، يعتقد كل من أولسن "olsen" و برانسن "Brunsson" أن إدخال ميكانيزمات التسيير العمومي الجديد إلى المنظمات الدولية، أدى من الناحية المالية و الوظيفية إلى إضفاء الطابع المؤسسي ، حيث تم تحدي القواعد التقليدية المبنية على التسلسل الهرمي ، الديمومة و الاستمرارية بمراجعات ثقافية جديدة من جانب القطاع الخاص بإدخال الأداء وجودة المخرجات ، كما تميزت هذه الإصلاحات المالية بإدخال تحسينات على النظم المحاسبية ، ودرجة الاستحقاق ، وإعادة النظر في مجموع تكاليف تقديم الخدمات العامة . و ادخال عمليات التدقيق للسيطرة على استخدام الموارد<sup>3</sup> .

فبعد محاولات جرت على مدى 25 عامًا للتنسيق بين ممارسات الإبلاغ المالي في جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والعمل على تحسين قابلية بياناتها المالية للمقارنة من خلال استخدام مجموعة معينة من معايير المحاسبة بالأمم المتحدة ، اعتمدت الجمعية العامة في عام 2006 توصية مجلس الرؤساء التنفيذيين ووافقت من خلالها على اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام . وسرعان ما اتخذت هذا المسار مؤسسات أخرى في منظومة الأمم المتحدة إذ اعترفت بأن المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام هي أنسب المعايير المحاسبية للمنظمات الحكومية الدولية التي ليست غايتها الربح .

ويعتبر اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام عنصر إصلاح أساسياً في منظومة الأمم المتحدة، ولا يزال يلقي الدعم من الهيئات الإدارية والإدارة العليا . خاصة و أن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة قد أحرزت منذ عام 2006 تقدماً في سعيها إلى الانسجام مع متطلبات هذه المعايير المحاسبية الدولية الجديدة<sup>4</sup> . خاصة و أن تأثير اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام قد أخذ يؤثر تأثيراً كبيراً على مؤسسات منظومة الأمم المتحدة يتعدى حدود مجال المحاسبة . فالتحول إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام فصح مجالاً لتحسين إدارة الموارد والأعمال التجارية ، وتحسين الإدارة القائمة على أساس النتائج في جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة .

<sup>1</sup> Emmanuelle Schön-Quinlivan ,op.cit,p 23.

<sup>2</sup> جون بيلس و ستيف سميث ، عولمة السياسة العالمية ، مرجع سابق ، ص 556-557 .

<sup>3</sup> - Emmanuelle Schön-Quinlivan , op.cit , pp24-25.

<sup>4</sup> جيرار بيرو ، جاهزية مؤسسات منظومة الأمم المتحدة للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام - موجز تنفيذي - ، وحدة التفتيش المشتركة ، الأمم المتحدة ، JIU/REP/2010/6 ، جنيف ، 2010



وكانت عملية الانتقال إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام مهمة ضخمة في معظم المؤسسات ، توقفت ضخامتها على مدى استعداد هذه المؤسسات في المراحل الأولى لاستيفاء شروط المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام ، لأن هذه العملية من شأنها أن تؤثر على المحاسبة ، والإبلاغ المالي، وما يرتبط بذلك من نظم تكنولوجيا المعلومات ، كما تؤدي إلى اتباع نهج جديد في التخطيط ، واتخاذ القرارات ، ووضع الميزانيات ، والإبلاغ المالي . ويُتوقع أن يؤدي الإبلاغ عن الأصول، والخصوم، والإيرادات، والنفقات وفقاً لمعايير دولية مستقلة إلى تحسّن كبير في النوعية وقابلية المقارنة والصدقية في البيانات المالية التي توجهها منظومة الأمم المتحدة إلى الدول الأعضاء ، والجهات المانحة والموظفين، وهو ما يعزز المساءلة والشفافية والإدارة الرشيدة.

ثانياً: إخفاء الحدود بين القطاع العام و الخاص من خلال عامل المنافسة بين القطاعين وادخال أساليب القطاع الخاص في الممارسات الإدارية ، وقد حدث ذلك بشكل ملحوظ من خلال تطوير شبكة من العقود في تقديم الخدمات العامة على أساس ميكانيزم السوق الذي يقوم على إدخال عالي للمنافسة ، و ربط الحوافز بالأداء والاعتقاد بتسويق جميع وظائف الخدمة العامة<sup>1</sup> . فضلاً عن فتح مجال الخدمة المدنية للعاملين من خلال سياسات أكثر مرونة ، وتمكين القيادات البيروقراطية الدنيا ، وتحسين الأداء وجودة المخرجات ، إضافة إلى التكوين المؤسسي المتعلق بتصور المنظمات كسلسلة من العلاقات منخفضة الثقة بين الرئيس/ وكيل Principals/Agents .

و تعرف هذه الظاهرة بأنها إنتقال القطاع العام ( البيروقراطية ) في المنظمة 'أسفل الشبكة' و 'أسفل المجموعة' ، و القصد هنا من الإنتقال 'أسفل المجموعة' جعل البيروقراطية أقل تميزاً كوحدة من القطاع الخاص (في البنية و مكافأة الأفراد ، وأساليب ممارسة الأعمال التجارية). و الإنتقال 'أسفل الشبكة' يعني تقليل مدى السلطة التقديرية (وبخاصة على الموظفين والعقود) و التي تحدد بقواعد وإجراءات عامة و موحدة<sup>2</sup> .

### المطلب الثاني : البعد السياسي .

يعتبر بيترز أن التسيير العمومي الجديد له مدلولات سياسية عميقة، ذلك أن التسيير العمومي الجديد كما قلنا سابقاً يتعلق بالحكم و الطريقة التي ترتبط من خلالها الدولة بالمجتمع ، أي أن التسيير العمومي الجديد يهتم بـ "من يحكم المجتمع"<sup>3</sup> . فكما ظهر التسيير العمومي الجديد في الإدارة العامة إستجابة للدور المتغير للدولة بعد أن كانت لعقود كثيرة تقوم على تأمين خدمات الأمن و الدفاع الخارجي و القضاء و هو ما يعرف بالدولة الحارسة ، يبدو أن أفكار التسيير العمومي الجديد التي إحتوتها برامج الإصلاح الموجهة لزيادة و كفاءة الأجهزة البيروقراطية – و لو ضمناً كما رأينا مع بيروقراطيات الأمم المتحدة – هي إستجابة للدور المتغير للإدارة الدولية في ظل المتغيرات الجديدة التي تفرضها البيئة الدولية المعاصرة لفترة ما بعد الحرب الباردة .

على صعيد آخر ، مثلت الأزمة الحادة التي تعرضت لها الكثير من اقتصاديات الدول المتقدمة في منتصف السبعينات إلى جانب التخمينات الفكرية الليبرالية لدى العديد من الباحثين عوامل أساسية في تجديد الفكر الليبرالي في تلك الفترة حيث كان هذا الفكر يقوم على اعتبار أن تعاضم دور الدولة و ما لذلك من آثار على مختلف الأنشطة هو السبب في استمرار و استفحال أزمة الاقتصاديات الغربية<sup>4</sup> .

<sup>1</sup> - Ibid,25.

<sup>2</sup> Ibid,p26

<sup>3</sup> Ibid,pp26-27

<sup>4</sup> و صاف سعدي ، " الدور الإقتصادي الجديد للدولة في ظل العولمة " ، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول إقتصاديات الخوصصة و الدور الجديد للدولة ، دورة تدريبية حول أساليب الخوصصة و تقنياتها ، كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير ، جامعة فرحات عباس – سطيف – من 03-07 أكتوبر 2004 .

و عليه و بناء على العديد من المساهمات الفكرية، كانت أولى الإصلاحات تهدف إلى تقليص دور الدولة الإقتصادي و الإجتماعي لإعطاء المبادرات الخاصة أكثر مساحة للنشاط وكان آلية السوق و المنافسة دورا متزايدا في ضبط الاقتصاديات و هكذا ظهرت عدة نظريات أخذت على عاتقها البرهان على أن آلية السوق هي الأفضل فيما يتعلق بإعادة توزيع الدخل و تحقيق الاستقرار في المؤشرات الإقتصادية<sup>1</sup> أين تم التراجع عن معظم مبررات تدخل الدولة التي أوجدها الفكر الإقتصادي انطلاقا من المدرسة الكينزية و حتى المساهمات التي قدمها العديد من الكتاب في مجال الإقتصاد و التسيير العمومي<sup>2</sup> ، كما أعطي الدور الكبير للسوق و مؤسساتها الفرصة لإحداث التوازن المفقود بين إمكانيات الدولة و إحتياجاتها .

و لعل هذا الوضع - على مستوى الإدارة العامة المحلية - قد ألقى بضلاله على الإدارة الدولية التي باتت ترى في السوق و قطاع الأعمال شريكا فاعلا في إطار الحد من الأزمة المالية من جهة ، و التخلص من سيطرة الدول الأعضاء المانحة لأكبر المساهمات المالية من جهة ثانية و محاولة توفير عائدات مالية بديلة للمنظمة تُسهل أداءها لمهامها بشكل أفضل . و في ظل تغير دور الدولة التي لم يعد ينظر لها على أنها المقدم الوحيد للخدمات العامة ، و ضمن زيادة التوجه العالمي نحو المنظمات الدولية ، ساهم النموذج ما بعد البيروقراطي - الجديد - في إدخال تغيير قوي على طبيعة تكوين الإدارات الدولية من تزايد اللامركزية ، و فتح المجال على نطاق واسع لمشاركة مؤسسات القطاع الخاص للقيام بأدوار رئيسية لتقديم الخدمات العامة ، ما قاد في النهاية إلى الحديث عن الحوكمة و ليس الحكومة العالمية . باعتبار أن "الحوكمة تغطي مجموعة كاملة من المؤسسات والعلاقات التي تنطوي عليها عملية الحكم"<sup>3</sup> في ظل ما أسماه OHMAE نهاية الدولة الأمة ، حيث إننا نعيش في الفترة الحديثة عصرا تاريخيا جديدا ، يسيطر فيه نمو قوى السوق العالمية و قوى الإستهلاك على أنماط الحياة و على سلوك الدول<sup>4</sup> .

فمن وجهة نظر الأمم المتحدة ، فإن سياستها في التقارب مع مجتمع الأعمال تأتي بدافع محاولة استعادة أهمية السياسة في سياق عالم ينتجه نحو العولمة ، بحيث تنقف المنظمة في وضع جيد لإنعاش رسالتها وهيكلها من خلال الترحيب بالقوى الجديدة الفاعلة من غير الدول في المحافل والهيئات التداولية في صنع السياسات وفق المنظور الذي يرى أن هياكل الحكم متعدد الأطراف هي الأكثر ملاءمة لظروف عصر العولمة<sup>5</sup> . كما يقود هذا التعاون إلى الاعتراف بدور قطاع الأعمال و تميزه في معالجة طيف واسع من القضايا ، مثل تغيير المناخ ، والعمل اللائق ، والنظم الصحية ، إصلاح التعليم و الكوارث الإنسانية .

و على الرغم من مجموع القضايا التي يناولها و استراتيجيات تنفيذها ، يمكن القول بوجود ثلاث أساليب لمساهمة القطاع الخاص في تحقيق أهداف الأمم المتحدة :

1. عمليات الأعمال الأساسية وسلاسل القيمة .

2. الاستثمارات الاجتماعية و التبرعات الخيرية .

3. الدعوة والحوار بشأن السياسات و الأطر المؤسسية .

و بالتالي فحركة التسيير العمومي الجديد تضع التركيز بشكل خاص على السعي إلى حل المشاكل التي لها علاقة بالحكم . و يؤكد كتل KETTEL هنا الإقتناع بأن قضية الحكم مشتقة من الافتراض الضمني بأن حكومات القرن الماضي و منها

<sup>1</sup> X.GREFFE, *Economie Des Politiques Publiques*, Dalloz, Paris , 2<sup>ème</sup> ed , 1997, pp53-107.

<sup>2</sup> A. BEN BRAIKA, " L'Impact Des Reformes Economiques Sur L'Entreprise Publique Algérienne :Une contribution à L'Orientation De La Gestion De L'Industrie Du Câble ",Thèse de Doctorat D'Etat ,Université De Annaba , juin 2005, p 42.

<sup>3</sup> Ibid,pp26-27.

<sup>4</sup> بيبا نوريس ، حكم عالمي و مواطنون عالميون ، في الحكم في عالم ينتجه نحو العولمة ، المحرر: جوزيف .س ناي و روبرت كيوهين ، السعودية ، مكتبة العبيكان، 2005، ص 222

<sup>5</sup> Peter Utting, *UN-Business Partnerships: Whose Agenda Counts?*, op, cit, p 05.

المنظمات الدولية لن تكون فعالة في التصدي للمشاكل المقبلة و نجاح أو فشل حركة التسيير العمومي الجديد في نهاية المطاف ، يتوقف على مدى عمق الإصلاحات و نطاقها لتتلائم أكثر مع نظام الحوكمة العالمية<sup>1</sup> .

### المطلب الثالث : الأبعاد الديمقراطية .

يرتكز التسيير العمومي الجديد في بعده الثالث على أحد الجوانب الرئيسية و هي الديمقراطية وليس من المدهش أنه يتقاطع مع الأبعاد التنظيمية والسياسية من خلال مسألة الشفافية والمساءلة . إذ يرتبط التسيير العمومي الجديد بالديمقراطية بوصفه تحويل وكالات القطاع العام لهيئات صنع القرار بهدف تعزيز الشفافية والمساءلة والإنصاف ، من خلال نوعية العمليات الخدماتية الموجهة نحو السوق ، ومشاركة المواطنين ، واللامركزية ، الاستعانة بمصادر خارجية ، من حيث التكلفة والتقليل من الأجر على أساس الأداء<sup>2</sup> ، كما أنه يسعى إلى وضع المواطن في صميم أعماله<sup>3</sup> .

و قد شملت إصلاحات التسيير العمومي الجديد محاولات لجعل المنظمات عموما و البيروقراطيات تحديدا أكثر انفتاحا على المواطن وأكثر شفافية ، من خلال إصلاحات تتيح للفواعل الجديدة على الساحة الدولية المشاركة في الحياة السياسية و رسم السياسات العامة العالمية ، و تتيح الوصول إلى الوثائق الرسمية. بكل شفافية بالنسبة لكلفة المواطنين في العالم من جهة أخرى<sup>4</sup> .

من جهة أخرى إعتبرت قضية المساءلة مشكلة كبيرة ساهمت في إعطاء صورة سيئة للبيروقراطيات ، فالمساءلة في نظام هرمي تميل إلى أن تكون سلبية ، لأنها لا تشجع المسؤولين على الابتكار والمخاطرة في غياب الحافز للقيام بالمهمة بشكل أفضل .

و هناك نوعان من الشبكات المهمة على تحليل المساءلة : خارجية / داخلية ، و إدارية / سياسية ، و لعل التمييز بين المساءلة الداخلية والخارجية هو بالتأكيد الأكثر أهمية من أجل فهم نطاق التسيير العمومي الجديد<sup>5</sup> . فالمساءلة الداخلية - وتسمى أيضا المسؤولية - تشير إلى شعور ذاتي بالالتزام والحرص على النتائج ؛ أما المساءلة الخارجية ، والموجهة نحو الاتجاه السياسي ، فتشمل الفحص والرقابة وفرض العقوبات .

وقد حاول التسيير العمومي الجديد تطوير ثقافة المساءلة التي أدت إلى التمييز بين المسؤولية الإدارية والسياسية<sup>6</sup> . و قد أثبتت تجربة منظمة الأمم المتحدة أن المساءلة الإدارية والمساءلة السياسية ليست قابلة للتغيير بسهولة خلافا للقطاع الخاص ، فسبب وجود المنظمات الدولية هو تعزيز وتحقيق المصالح الجماعية . و في الواقع ، تستند المساءلة السياسية على التمثيل في حين المساءلة الإدارية تعتمد على علاقات الانتاج ، والشفافية والتعاقدية .

<sup>1</sup> Kempe Ronald Hope, **The new public management: context and practice** , *International Public Management Journal* , 29 March 2001, pp 119–134

<sup>2</sup> Richard C.Box,Gray S.Marshall,B.J.Reed, Christine M Reed , **New Public Management Subsistqntive Democracy** ,*Public Administrative Review* ,Sep/Oct 2001 , Vol 61,N°5,p 609.

<sup>3</sup> Kumara, M. H. A.S. & Handapangoda , **New public management: The level of preparedness and implementation – Case Study A study based on the Sri Lankan context**, *JOAAG*, Vol. 3. No. 2, 2008,p80

<sup>4</sup> Aakanksha Nath, Arpita Saha , **U.N. GLOBAL COMPACT: THE LIFELINE OF CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY** , *op.cit* , p4.

<sup>5</sup> Michael Fowler and Sumihiro Kuyama , **Accountability and the United Nations System**, United Nations University, policy brief ,N°8, 2007 , p3.

<sup>6</sup> Robert O. Keohane,James B. Duke , **Political Accountability**, Paper prepared for Conference on Delegation to International Organizations, Park City,Utah, May 3-4, 2002 , p4.

المساءلة الإدارية تحمل إلى المديرين الذين يقدمون محصلة أدايمهم ليس فقط لإعطاء للسياسيين ، بل أيضا المواطنين و الدول الأعضاء على حد سواء . و من ثم فالمساءلة الإدارية هي المفتاح لتفعيل البعد السياسي للتسيير العمومي الجديد ، لأنها هي الوسيلة التي تربط معا المواطنين ، والبيروقراطيين والقيادة السياسية في ظل نظام يحوي مختلف أصحاب المصلحة<sup>1</sup> .

في سياق إصلاحات الأمم المتحدة تم التأكيد على تعزيز المساءلة في المنظمة كركيزة أساسية للإصلاح ، حيث مثلت المساءلة الكلمة المفتاح في تقرير الأمين العام و قرارات الجمعية العامة و بحكم طبيعتها "الغامضة" كانت المساءلة موضوع جدل حاد داخل منظومة الأمم المتحدة التي كانت تعيش حالة من انعدام الثقة بين الدول الأعضاء على تصوراتها للمساءلة ، وما يترتب عليها من انعكاسات على السياسات و عواقبها . كما أن موضوع المساءلة في إطار الأمم المتحدة ، معقد ليس فقط لأن منظومة الأمم المتحدة مجزأة وهائلة في حجمها ونطاق أنشطتها ، ولكن لما تحتويه من مراكز القوى المختلفة ، بما في ذلك الدول الأعضاء أو الهيئات التشريعية (مجلس الأمن ، الجمعية العامة) ، و الوكالات المتخصصة<sup>2</sup> .

من جهة أخرى تظهر أبعاد التسيير العمومي الجديد في البيروقراطيات الدولية في بعدها الديمقراطي من خلال تجسيد مفهوم الحوكمة العالمية التي تشجع على إحداث تحول في نظام الحكم العالمي نحو " نظام شبكي"<sup>3</sup> معقد و متعدد الطبقات من وسائل وضع الأحكام و إحلال النظام<sup>4</sup> .

ما ينجم عنه صعوبة تحقيق مساءلة حقيقية في غياب مركز واضح و محدد للقيادة و السيطرة من النوع الذي كانت تتجه إليه في الماضي الدولة الوستفالية ، كما أن قدرا كبيرا من زمام المبادرة في مجال صوغ المعايير السياسية هو الآن في أيدي هيئات قطاع الأعمال و الحركات الإجتماعية و مؤسسات المجتمع المدني<sup>5</sup> . و هو ما حول مضامين التصورات بالنسبة للديمقراطية إلى التركيز على الجانب الأخلاقي الذي يسبغ الشرعية في إطار نظام الحكم العالمي<sup>6</sup> .

و من ثم فالتسيير العمومي الجديد في البيروقراطيات الدولية يؤكد حالة التآزم الدائم بين السيادة و الديمقراطية ؛ فالسيادة تنطوي على سلطة شاملة و عليا و غير محددة و حصرية ؛ أما الديمقراطية فتتنطوي على سلطة محددة و مبعثرة و مشروطة و جماعية ، حيث أن نظام الحكم العالمي المعاصر يتجسد من خلال الدور المحتمل لوكالات النظام العالمي و قوى السوق ، و التشاور و النقاش و إشراك الجماهير و توسيع نطاق تمثيلها في العملية الديمقراطية<sup>7</sup> .

<sup>1</sup> Michael Fowler and Sumihiro Kuyama Accountability and the United Nations System, United Nations University, policy brief ,N°8, 2007 , op.cit , p4.

<sup>2</sup> Ibid .

<sup>3</sup> لمزيد من التفصيل أنظر :

WOLFGANG H. REINIGKE, AND FRANCIS DENG with JAN MARTIN WITTE, THORSTEN BENNER, BETH WHITAKER, AND JOHN GERSHMAN , **CRITICAL CHOICE THE UNITED NATIONS, NETWORKS, AND THE FUTURE OF GLOBAL GOVERNANCE** , INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTRE, Canada , 2000 .

<sup>4</sup> JAN MARTIN WITTE, WOLFGANG H. REINICKE, THORSTEN BENNER , **Beyond unilateralism: Global Public Policy Networks**, IPG 2/2000 , p 187.

<sup>5</sup> Chrester Jonsson , **Democracy Beyond the Nation State? Transnational Actors and Global Governance**, ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN , Statsvetenskaplig Tidskrift ,2008 , pp .83.84.

<sup>6</sup> Ibid .

<sup>7</sup> جون بيلس و ستيف سميث ، **عولة السياسة العالمية** ، مرجع سابق ، ص 57

## المبحث الثالث : العوامل المؤثرة في عملية إصلاح البيروقراطيات الدولية و مستقبلها في ظل مفهوم التسيير العمومي الجديد

### المطلب الأول : العوامل المؤثرة في إصلاح بيروقراطيات الأمم المتحدة .

❖ قضية إستقلال البيروقراطيات الدولية : الإستقلال الذاتي في البيروقراطيات الدولية ليس مطلقا ، إذ تحكمه إرادة الموكلين – الدول الأعضاء – في حدود قدرة هذا الوكيل على تحقيق أهداف المنظمة<sup>1</sup> . و على هذا الأساس فإن الدول الأعضاء تفوض للبيروقراطيات الدولية و تسمح لها بدرجة معينة من الإستقلال بما تتناسب مع حجم المكاسب المتوقعة من وراء هذا التفويض<sup>2</sup> .

و لعل طبيعة الهيكل الإداري في البيروقراطيات الدولية تعكس في الواقع الحجم الحقيقي للتفويض الممنوح . ما يظهر جليا من خلال ما تعرضت له عملية الإصلاح في منظومة الأمم المتحدة ، و التي كانت عرضة للعديد من المساومات من قبل الدول الأعضاء التي ما فتأت تقف حجر عثرة في وجه المزيد من الإصلاحات التي من شأنها أن تمنح البيروقراطيات الدولية مزيدا من الإستقلال في التسيير عن الدول الأعضاء . هذا يعني أن سلوك البيروقراطيات الدولية لا يمكن التنبؤ به حتى و إن كانت مصالح الدول معلومة سلفا .

من جهة أخرى فإن الإستقلال الذاتي النسبي للبيروقراطيات الدولية و إن كان ينهض على قاعدة تفويض السلطة ، إلا أنه أيضا له مصادره المستمدة من طبيعة الهيكل البيروقراطي ذاتها و الآليات التي تستخدمها البيروقراطية في ممارستها لسلطانها . و هنا تجدر الإشارة إلى أن مفهوم النمط المثالي للبيروقراطية كما صاغه ماكس فيبر هو ذاته الذي يسهم في تحليل المؤسسات الدولية رغم الفرق الواضح بين كلا النمطين من البيروقراطية – و هو ما تم شرحه في الفصل الأول - .

فالعاملون المدنيون هم مجموعة من التكنوقراط المتخصصين في مجالاتهم يتولد لديهم الولاء للمنظمة من خلال الوظائف التي يؤدونها ، فرغم أن هؤلاء الموظفين قامت بإختيارهم الحكومات الوطنية ، أو تم تعيينهم في وظائفهم على أساس الحصة الجغرافية أو الإقليمية ، إلا أن هذا التحول في لدى العاملين في البيروقراطيات الدولية لم ينجح في التقليل من حدة التوتر الذي يشوب العلاقة بين هذه البيروقراطية و الدول الأعضاء التي تسعى إلى فرض نفوذها و سيطرتها على قرارات المنظمة الدولية ، و إن كان الواقع يشير إلى مدى أهمية الدور المنوط بالعاملين في المنظمة الدولية و درجة استعدادهم الذاتي للانخراط في سلك الخدمة المدنية الدولية بدرجة عالية من الولاء للمنظمة التي يعملون بها ، و الإهتمام بالقضايا و الشؤون الكونية التي تدخل في صميم عمل المنظمة<sup>3</sup> .

<sup>1</sup> Thorsten Benner, Andrea Binder, Philipp Rotmann, **Learning to Build Peace? United Nations Peacebuilding and Organizational Learning: Developing a Research Framework**, op.cit, p15.

You can see also :

Thorsten Benner and Philipp Rotmann, **Learning to Learn? UN Peacebuilding and the Challenges of Building a Learning Organization** , *JOURNAL OF INTERVENTION AND STATEBUILDING* , VOLUME 2, NUMBER 1 ,(MARCH 2008), Routledge Taylor & Francis , p44.

<sup>2</sup> عباس سمير ، "الإدارة الدولية و أداء المؤسسات العاملة في مجال المساعدات الدولية : حالة البنك الدولي" ، مرجع سابق ، ص 40 .

<sup>3</sup> Mathiason , John R : **Invisible Governance , International Secretariats and World Politics** , Bloomfield , C:Kumarian Press, 2007, p23.



و رغم أن المادة 100 من ميثاق الأمم المتحدة أشارت إلى أهمية "إلزام السكرتير العام للمنظمة و كافة العاملين بعدم تلقي أية تعليمية خارجية من أية حكومة أو سلطة خارج المنظمة" ، و كذلك " الإمتناع عن أي عمل يمكن أن يعكس مواقفهم الشخصية كموظفين دوليين يعبرون فقط عن المنظمة"<sup>1</sup> ، إلا أن هذا النص لم ينجح في القضاء على الإنحيازات الوطنية و الإيديولوجية للغالبية من العاملين في البيروقراطيات الدولية خاصة كبار المسؤولين الذين ينتمون إلى الدول الأقوى صاحبة النفوذ في النظام الدولي .

على صعيد آخر فإن الفقرة الثانية من المادة ذاتها أوصت بضرورة إمتناع الدول الأعضاء عن محاولة بسط نفوذها على السكرتير العام و العاملين في المنظمة . هذه الفقرة أيضا لم تردع الدول القوى الكبرى من إستغلال نفوذها على المنظمة و هو الأمر الذي يضع قضية الإستقلال الذاتي موضع تساؤل من قبل العديد من الباحثين .

في سياق متصل بمدى قدرة المنظمة الدولية على ممارسة نوع من الإستقلال الذاتي بعيدا عن هيمنة الدول الأعضاء و مصادر القدرة على ممارسة هذه الدرجة أو تلك من الإستقلال ، يشير عدد كبير من الباحثين إلى عنصري المعرفة و الخبرة اللتين تمتلكهما المنظمة و بالتالي تمكناها من ممارسة درجة أعلى من السلطة القائمة على الإستقلال الذاتي نسبيا ، لتصبح بذلك منظمة قادرة على تشخيص المشكلات و البحث عن حلول لها من منظور الفهم لكيفية المشاركة في صياغة واقع إجتماعي قائم على المعرفة ، و بالتالي فعل إجتماعي عالمي مستند إلى المعرفة . فالخبرة المعرفية أصبحت ميزة نسبية في أيدي البيروقراطية من شأنها أن تشكل موارد إستراتيجية تمكنها من توسيع مساحة إستقلالها الذاتي .

#### ❖ التأثير المالي للقوى الكبرى على إستقلالية البيروقراطيات الدولية :

تعتبر عملية توفير و تخصيص الموارد المالية للمتطلبات الإدارية في المنظمات الدولية بمثابة أحد المحددات الرئيسية لطريقة عمل و سلوك تلك المنظمة . فالمناخ السياسي العام على المستوى الدولي إضافة إلى القدرة المالية للقوى الكبرى ذات النفوذ عاملان يؤثران على كيفية تخصيص موارد المنظمة و تحديد توجهات أنشطتها البيروقراطية . و هو ما ينطبق تماما مع واقع هيئة الأمم المتحدة و وكالاتها المتخصصة .

فهذا الواقع المتمثل في كون ما يعادل 65 % من ميزانية الجهاز الإداري لهيئة الأمم المتحدة يقوم على المساهمة التطوعية من جانب الدول الأعضاء ، و بالتالي تدني دور و تأثير دول العالم الثالث في عملية صنع القرار نظرا لتواضع مساهمتها المالية ، و إن كانت الولايات المتحدة الأمريكية و الدول الصناعية ترحب بهذا النمط الذي يضمن لها مصالحها السياسية و الإقتصادية ، و الذي مثل ورقة لعب فعالة أثناء مسار عملية الإصلاح التي مست بيروقراطيات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة - كما سبق و أن أوضحنا - .

#### ❖ ضعف دور و قدرة القيادات في أجهزة البيروقراطيات الدولية :

من المفترض أن قيادات الأجهزة البيروقراطية في المؤسسات الدولية مثل السكرتير العام للأمم المتحدة أو رئيس البنك الدولي أو مدير صندوق النقد الدولي يملكون القدرة كل في مجاله على إتخاذ القرارات التي تخدم المصالح الدولية المشتركة ، سواء لمجموع الدول الأعضاء أو لمصلحة دولة عضو في المنظمة . و أن هؤلاء يتمتعون بقدر من الإستقلال الذاتي للمنظمات التي يتولون مسؤوليتها حيث تؤدي دورها على الساحة الدولية وفق نصوص الميثاق المنشئ لها .

<sup>1</sup> ميثاق الأمم المتحدة



إلا أن الواقع يختلف بدرجة تقرب أو تبعد عن هذا الافتراض حسب الحالة و الظروف المحيطة بها ، فالعوائق التي تحد من قدرات الموظف الدولي متعددة بعضها داخلي ينبع من طبيعة الهيكل الإداري للمنظمة و القواعد المطبقة في عملية صنع القرار لدرجة أن القيادات التنفيذية في المنظمة لا تملك إلا قدرا محمدا من السلطة لإتخاذ قرار بإنهاء تعاقد موظف أثبت عدم كفاءته، و تأتي محدودية السلطة هذه من مصدرين<sup>1</sup> :

❖ طبيعة العقود ذاتها خاصة بالنسبة للموظفين الدائمين .

❖ تخوف تلك القيادات من إثارة حفيظة الدولة التي ينتمي إليها الموظف أو جماعات المصالح المرتبطة بتلك الدولة سواء داخل نطاق المنظمة ( مجموعات العاملين ) ، أو خارج المنظمة حيث تحالفا المصالح بين الدول .

؛ إلى جانب بعض العوائق الأخرى الخارجية التي تحد من قدرة المسؤول التنفيذي في المنظمة الدولية تتمثل في تدخلات الدول خاصة القوى الكبرى ، لعل خير مثال يقدم في هذا السياق ، ما حدث لبطرس غالي الأمين العام الأسبق لمنظمة الأمم المتحدة و الذي اعتبرت الولايات المتحدة حماسه الزائد لإصلاح الأمم المتحدة و بيروقراطياتها غير كاف للإستمرار في عملية الإصلاح ، حيث إنتهي به الأمر خارج المنظمة بعد أن رفضت الولايات المتحدة ترشحه لعهدة ثانية على رأس المنظمة مستخدمة حق النقض "الفيتو" من جهة و الضغوط المالية من جهة ثانية<sup>2</sup> .

و الملاحظ هو أن القيادات التنفيذية في الأجهزة البيروقراطية للمنظمات الدولية و للأمم المتحدة على الرغم من زيادة اعتمادها على تطبيق اللامركزية في الإدارة و التسيير إلا أن الإطار الهرمي ما يزال محافظا على مكانته و لو ضمنا ، من خلال ممارسات البيروقراطيات الدولية التي لا تهدف في الواقع إلى تحقيق الإجماع أو التوافق الكوني "Global Consensus" بقدر ما تهدف إلى الحلول الوسط من خلال التوفيق بين الرؤى المختلفة .

### المطلب الثاني : العوامل الخارجية المحددة لمستقبل البيروقراطيات الدولية ( قوى التغيير المستقبلية ) .

تواجه البيروقراطيات الدولية و منها المنظمات الدولية بشكل عام تغييرات و تحديات عديدة ، خاصة و أنها مطالبة الحفاظ على دورها الريادي كهيئات تقوم بدور حيوي و أساسي على مستوى العالم بأسره ، في ظل بيئة دولية تتنازعها قوى و مؤثرات رئيسية تحدد تصميم منظمات المستقبل و هي : المتطلبات البيئية ، التقنيات المتاحة ، و القيم الإنسانية و الإعتبارات الأخلاقية .

#### ● البيئة ؛

تفرض البيئة دائما متطلبات و قيودا على المنظمات ، و هي من المحددات الهامة التي تؤثر في تصميمها ، حيث من المتوقع أن تكون أقل تأكيدا ( ذات درجة عالية من عدم التأكد ) ، كما ستكون الموارد المتاحة أقل وفرة مما عليه الآن ، و ستتصاعد الثورة المعلوماتية حيث ستواجه المعلومات المتزايدة في درجة تعقدها و تغيرها و من ثم فعلى البيروقراطيات الدولية أن تواجه في المستقبل هذه المتطلبات و التحديات البيئية . و من بين القوى البيئية ذات الأهمية الخاصة في هذا القرن ظاهرة العولمة ، حيث من المتوقع أن تزداد أهمية الأنشطة و الأعمال الدولية ، فمن ناحية سيتزايد عدد المنظمات التي يمتد نشاطها إلى سائر الدول و الأقطار ، و ستتصاعد الجهود المشتركة بين المنظمات في بلدان مختلفة .

<sup>1</sup> عباس سمير ، مرجع سابق ، ص ص 46.47.

<sup>2</sup> James Paul, UN Reform: An Analysis, Global Policy Forum,p7.

إن التغيرات البيئية المتسارعة سوف توجد قوى و ضغوطا متناقضة على المنظمات بشكل عام لتكون مرنة (Flexible) و كفاءة (Efficient) في نفس الوقت . فمن ناحية ؛ فإن درجة عدم التأكد العالية التي ستميز المستقبل تتطلب من البيروقراطيات أن تكون قادرة على الإستجابة بسرعة للتغيرات البيئية المتسارعة ، و هذا سيجعل المنظمات تأخذ في الإعتبار التصاميم التنظيمية العضوية ، و الإستقلالية و اللامركزية للوحدات الأصغر<sup>1</sup> .

؛ و من جهة أخرى ، فالمديرون مطالبون بموجب هذه المتطلبات البيئية الجديدة إتخاذ قرارات أكثر و أسرع مبنية على معلومات أوسع و أشمل ، و هكذا فإن القرارات نفسها ستكون أكثر تعقيدا و تتطلب الأخذ في الإعتبار مزيدا من العناصر و المتغيرات الأكثر ترابطا . كما يجب أن تكون هذه القرارات أكثر إبداعية و أقل روتينية لأن الإعتدال على النظم التقليدية في الإدارة و التسيير لن يصلح لأن يكون أساسا سليما للتحكم في الظروف المستقبلية . كما أن سرعة التغيرات خارج المنظمات ستقلل من أهمية التخطيط طويل المدى ، و لكن في نفس الوقت ، و بصورة متناقضة سيجعل التخطيط أمرا حيويا . و لكن هذه الخطط ستكون أكثر قابلية للإستغناء عنها ، و أكثر مرونة في توجيه المديرين في أفعالهم و تصرفاتهم<sup>2</sup> .

#### ● التقنيات : ( Technology ) ؛

من المتوقع جدا تصاعد الثورة المعلوماتية ، خاصة في مجالات تقنيات المعلومات ، و ستوفر هذه التقنيات الإمكانيات و الفرص للبيروقراطيين لمعالجة المعلومات الغزيرة و سريعة التغيير في المستقبل . و سيكون لهذه التقنيات تأثيرها على تصميم المنظمات مستقبلا ، نظرا لمقدرتها على حل بعض المشكلات الناشئة عن المتطلبات البيئية .

و من بين تقنيات المعلومات التي يتوقع أن يكون لها تأثير في المستقبل :

1- تقنيات التفاعل الإنساني ( Human Interface ) ؛ و تتضمن تلك التقنيات التي تتيح للإنسان فرصة للتفاعل مع الوسائل الإلكترونية .

2- تقنيات الإتصالات ؛ و منها الإنترنت ، إذ من الصعب تجاهل آثار و نتائج التطور المتزايد في تقنيات المعلومات و الحواسيب و الأنظمة و البرمجيات و بنوك المعلومات و شبكات الإتصال و الأقمار الصناعية و غيرها .

#### ● القيم و الأخلاق الإنسانية : ( human Ethics Values and )

من المتوقع أن ينال موضوع القيم و الأبعاد الأخلاقية في أداء البيروقراطيات الدولية و أنشطتها و عملياتها إهتماما أكبر في المستقبل ، حيث سيصبح من بين التحديات التي تواجهها : الضغوط المتزايدة لتحسين نوعية حياة الأفراد العاملين في المنظمة ، و توفير فرص النمو و التطور و تحقيق الذات ، و تخفيف سيطرة المنظمة عليهم ، كما ستواجه البيروقراطيات ضغوطا و قيودا لتبني أهداف و توجهات و سياسات و قرارات أكثر نبلا و أكثر شفافية تجاه مصالح المجتمع و الأجيال المستقبلية و قيمه و عاداته ، و كذا الإضطلاع بمسؤولياتها الاجتماعية و الأخلاقية بأمانة<sup>3</sup> .

<sup>1</sup> Tom Peter, "Restoring american comparativeness: Looking for new model of organizations", The Academy of Management Executive, no2, 1988, pp103.109.

<sup>2</sup> George P, Huber, "the nature and design of post – industrial organizations", Management Science, N-0. P933.

<sup>3</sup> حسين حريم ، إدارة المنظمات : منظور كلي ، عمان ، دار مكتبة الحامد ، 2003 ، ص 328.

و لعل ما يساعد على التعامل مع هذه الضغوط هو تبني قانون أخلاقي للسلوك (Ethical Cod of Conduct) و لكن هذا وحده لا يكفي ، بل يتطلب أن تكون سياسات المنظمات و ممارساتها و عملياتها و أنشطتها واضحة و تعكس القيم الفاضلة و الأخلاق الحسنة ، و تعمل على زرعها في نفوس العاملين و التمسك بها<sup>1</sup> .

إن قوى التغيير السابقة الذكر من شأنها أن تدفع بيروقراطيات المستقبل إلى الميل نحو خصائص رئيسية هي :

1- **صغيرة و نحيلة (Mean and Lean)** : حيث يتوقع أن تصبح أصغر حجما و أقل من حيث عدد العاملين ، و يطلق البعض على هذه العملية (Downsizing) ، و تعني تقليص عدد المديرين و توسيع نطاق الإشراف و نقل السلطة للمستويات الدنيا . كما أن الهيكل التنظيمي لمنظمات المستقبل فيتوقع أن يكون أكثر إنبساطا ( مستوى Flatte ) بمستويات إدارية أقل ، كما أن التنظيم الهرمي سيختفي ليفسح المجال أمام أشكال أخرى و في مقدمتها الشبكة (Network) ، و سيحل تقسيم العمل أفقيا محل التقسيم الرأسي .

2- **اللامركزية و الريادة (Decentralization and Entrepreneurial)** : إذ من المتوقع أن تميل البيروقراطيات الكبيرة إلى تطبيق المزيد من اللامركزية ، و أن يزداد اعتمادها على وحدات العمل أو الوكالات ، التي ستمتع بالإستقلالية التي تجعلها مسؤولة عن أداؤها أين لن تكون خاضعة لرقابة شديدة ، ما يجعل منها قادرة على خفض المصاريف الإدارية الثابتة .

**المطلب الثالث : سيناريوهات مستقبل بيروقراطيات الأمم المتحدة في ظل مفهوم التسيير العمومي الجديد .**

ما دام أن المستقبل ليس قدرا محتوما ، فإنه لا يمكنه بأي حال من الأحوال أن يكون صورة واحدة فريدة من نوعها . لأنه أمام كل فرد ، أو مجموعة ، أو مدينة ، أو مجتمع أو مجموعة من الدول أو حتى المجتمع الدولي برمته ، احتمالات متعددة للمستقبل يتعين الكشف عنها ومحاولة رسم المعالم الأساسية لكل منها.

و الحديث عن سيناريوهات إصلاح بيروقراطيات الأمم المتحدة يقودنا في بداية الأمر إلى ضرورة الإشارة إلى المقصود بالمستقبل ك مجال للدراسات و الأبحاث الأكاديمية حيث ارتبط هذا المصطلح بالمفكر الفرنسي بيرتراند دو جوفنيل ( Bertrand de Jouvenel) الذي بفضل جهوده عرفت الدراسات المستقبلية نقلة نوعية ، تمكن على إثرها من إنجاز مشروع المستقبلات الممكنة (Futuribles) الذي يؤكد فيه أن المستقبل ليس قدرا بل مجال لممارسة الحرية من خلال التدخل الواعي في بنية الواقع القائم باتجاه "المفضل" . وعلى هذا الأساس يتم النظر إلى المستقبل على أنه متعدد لا مفرد كما هو حال الماضي من خلال فكرة تعدد الاحتمالات. وشكّل كتابه الشهير فن التنبؤ (The Art of Conjecture) نقلة كبيرة في مجال الدراسات المستقبلية، حيث شرح فيه كيفية عمل ما أسماه هيئات التنبؤ (Forum Provisionnel) التي تقوم بإنجاز الدراسات المستقبلية لدولة معينة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> المرجع نفسه ، ص 329.

<sup>2</sup> وليد عبد الحفي ، تحول المسلمات في نظرية العلاقات الدولية، الجزائر ، شركة الشهاب ، 1991 ، ص 16.

وقد أكد جوفنيل على ثلاثة جوانب عند إنجاز الدراسة المستقبلية<sup>1</sup> :

- 1- الاتجاهات السائدة لظاهرة معينة .
- 2- سرعة الاتجاهات ؛ بمعنى قياس كمية التغير في ظاهرة معينة خلال زمن معين من ناحية والتسارع في هذا التغير، وهو الأمر الذي تطور في الدراسات المستقبلية باستخدام قوانين رياضية للتسارع ودمجها في التحليل.
- 3- العلاقة بين الظواهر: وتعني توفر إطار نظري يقوم على إدراك التفاعل المتبادل بين الظواهر مهما بدت غير مترابطة، ورفض المنهج التجزيئي (Reductionism) والتركيز على المنهج "الكلي" (Holism) (وهو المنهج الذي يعني أن الكل أكبر من مجموع أجزائه)<sup>2</sup>.

وتعد تقنية السيناريو من أهم وبرز التقنيات المعتمد عليها في الدراسات المستقبلية ، وتشتمل هذه التقنية على ثلاثة أنواع رئيسية، عادة ما تنطلق منها أي دراسة استشرافية وهي:

- السيناريو الخطي، الذي يفترض بقاء واستمرار الوضع القائم للظاهرة موضوع الدراسة .
- السيناريو الإصلاحي، الذي يفترض التغير إلى الأحسن في الظاهرة موضوع الدراسة.
- السيناريو التحولي أو الثوري ، الذي يفترض حدوث تغير وتحويل جذري يطرأ على الظاهرة موضوع الدراسة.

و لعل محاولة تطبيق هذه التقنية على موضوع دراستنا يقودنا إلى تصور سيناريوهين لمستقبل البيروقراطيات الدولية و تحديدا بيروقراطيات الأمم المتحدة و هما ؛

1- سيناريو خطي ؛ يفترض بقاء الأمم المتحدة و بيروقراطياتها على حالها مع إستمرار موجة الإصلاحات- المناسباتية - التي لا تتعدى محاولة التكيف مع المتغيرات المحلية للبيئة الدولية ؛ فرغم التحولات الهائلة التي شهدتها العالم و التي غيرت من بنية النظام الدولي إلا أنها لا تعطي القدرة الكافية لبيروقراطيات الأمم المتحدة حتى تلعب دورا مركزيا في التغيير الذي سيبقى محكوما بأفعال الدول و بالتالي يبقى المطلوب من البيروقراطيات الدولية و من ثم المنظمات الدولية لا يتعدى مهمة العمل على تكيف مهامها ، هياكلها و إجراءاتها مع هذا التغيير حتى تضمن بقاءها و إستمرارها ، أو ستصبح مهددة بالزوال إذا ما ظلت غير متماشية معه .

يرى هذا السيناريو أن الإصلاح هو آلية تتكيف من خلالها البيروقراطيات الدولية مع المتغيرات المحلية للبيئة الدولية، لتكون بذلك البيروقراطيات الدولية مجرد نتاج للتغيير . يدعم هذا الطرح ، ضعف المنظمة الذي يحول دون تحقيق التكيف المطلوب لتبقى بذلك مجرد "إدارة بيروقراطية" في يد الدول الكبرى التي تستغلها في تحقيق أهدافها ، سواء من حيث الصلاحيات الفعلية لا الاسمية الشكلية ، أو من حيث القدرة على صناعة القرار لا عدد القرارات والتوصيات الصادرة ، ومن حيث امتلاك الطاقة اللازمة للتنفيذ دون أن يرتبط ذلك بابتزاز مالي من جانب دولة كالولايات المتحدة الأمريكية ، أو مجرد امتناع عن المشاركة في التنفيذ ، ما دامت النتيجة لا تحقق هدفاً ذاتياً بغرض النظر عن أهداف المنظمة ككل<sup>3</sup> .

<sup>1</sup> وليد عبد الحى ، الدراسات المستقبلية النشأة والتطور والأهمية ، قلا عن : <http://www.altsamoh.net/article.asp?Id=44>

<sup>2</sup> حول تفاصيل هذا المنهج: انظر: وليد عبد الحى، تحول المسلمات في نظرية العلاقات الدولية، الجزائر ، دار الشروق ، 1994م، الفصل الأول.

<sup>3</sup> بون - نبيل شبيب، قمة الألفية .. الأمم المتحدة في قصص العولمة، قلا عن : <http://www.islamonline.net/iol-arabic/dowalia/qpolit-ic-Sep-2000/politic19.asp>

ووفق هذا السيناريو فإن تأثير أفكار و مبادئ التسيير العمومي الجديد هو أيضا نتاج تأثير الإيديولوجية الليبرالية التي أصبحت مهيمنة على جميع أجهزة الأمم المتحدة ، فبعد أن كانت المنظمة تدافع فيما مضى- عن مصالح دول الجنوب من خلال المؤسسات و الوكالات المتخصصة التابعة لها ، تراجع في الوقت الحاضر أدائها في المجال الإقتصادي كنتيجة لمحاولة الدول الغربية نقل هذا الدور إلى البنك الدولي و صندوق النقد الدولي و منظمة التجارة العالمية، و هي كلها أدوات رئيسية في دعم الإيديولوجية الليبرالية الجديدة و تعزيز فاعلية إقتصاد السوق<sup>1</sup> من جهة ، و إحكام قبضة الدول الليبرالية على المؤسسات الدولية من جهة أخرى .

2- سيناريو تحولي ثوري ؛ يفترض إعطاء دور أكبر للبيروقراطيات الدولية بوصفها أدوات للحكومة العالمية ، تصبح من خلالها البيروقراطيات الدولية أداة من أدوات التغيير و إدارة التفاعلات الدولية ، فيما يبرز تأثير التسيير العمومي الجديد من خلال الثورة على أنماط الإدارة التقليدية نحو أنماط جديدة تعطي دورا أكبر للقطاع الخاص في صنع و تنفيذ السياسات العامة العالمية ، التي تتجه نحو التنظيم الشبكي متعدد الأطراف .

و لعل هذا السيناريو يعتبر الأقرب للتجسيد على المدى المتوسط نظرا لتطافر جملة من العوامل و المتغيرات منها:

### - العولمة و تأثيرها على النظام الدولي ؛

لقد كان لانهاء الحرب الباردة في نهايات التسعينات و ما رافقها من ديناميكية على الصعيد العالمي أثر على إعادة رسم خريطة العالم الاقتصادية و السياسية و صياغة نسق العلاقات الدولية في إطار النظام الدولي الجديد، و أثر ذلك على المستوى العالمي و بروز عدة ظواهر منها العولمة التي أصبحت متغيرا مفسرا للعديد من الظواهر في الساحة العالمية، ما استهوى العديد من الباحثين والدارسين في مختلف التخصصات - و تحديدا العلاقات الدولية - الذين سعوا جاهدين إلى وضع أطر نظرية وتحليلية للدور والموقع التي تشغله المنظمات الدولية في النظام الدولي .

فبوصولنا إلى عصر العولمة كثر الحديث عن مدى مصداقية مثل هذه الأشكال من التنظيمات على الساحة العالمية الواقعية، وعلى الساحة العلمية الأكاديمية، ما يستدعي البحث في طبيعة تكوين المنظمات و هيكلها، وكذا الدور الذي تلعبه المنظمة الأممية - الأمم المتحدة كنموذج - في هذه الألفية الجديدة ، و ما تواجهها من تحديات مستقبلية ، كل ذلك في ظل بيئة عالمية تتسم بالترابط والتشابك من جهة وتنوع القضايا والفواعل التي تؤثر بدورها على طبيعة التفاعلات في عصر العولمة من جهة ثانية ، وذلك ضمن مفارقة التأثير والتأثير (الفعالية). حيث تعبر العولمة عن " تبادل شامل وإجمالي بين مختلف أطراف الكون يتحول الكون على أساسه إلى محطة تفاعلية للإنسانية بأكملها وهي (أي المحطة الإنسانية) نموذج للقرية الكونية التي تربط ما بين الناس والأماكن ملغية المسافات ومقدمة المعارف دون قيود..."<sup>2</sup>

و بناء على ذلك فقد شهدت العلاقات الدولية تحولا على ثلاث مستويات :

التحول على مستوى الفواعل؛ حيث عرفت فترة ما بعد الحرب الباردة تزايدا كبيرا في عدد الفواعل الموجودة في الساحة العالمية التي أصبحت تعج بالمنظمات الدولية بمختلف أشكالها- حكومية ، عالمية متخصصة ، إقليمية- بالإضافة إلى فواعل أخرى ( الحركات الإرهابية الشركات..إلخ). و لعل ما يهمننا في هذا المقام هو أن البيروقراطيات الدولية أصبحت في عصر- العولمة تتدخل في مختلف قطاعات الحياة الاجتماعية والسياسية والقانونية والعلمية ، والرياضية ، والدينية والإنسانية ، وتمارس نشاطها وفق القوانين الداخلية للدول التي تحتضن مقراتها .

<sup>1</sup> محمد نصر مهنّا ، العلاقات الدولية بين العولمة و الأمركة ، مرجع سابق ، ص 282.

<sup>2</sup> د.غضبان مبروك، المدخل للعلاقات الدولية، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، ص 223.

**التحول على مستوى القضايا؛** ساهمت العولمة في بروز وتدويل العديد من القضايا التي احتلت مكانة مهمة على الأجندة السياسية للدول والمنظمات الدولية على السواء ، مثل البيئة ، تجارة المخدرات ، والهجرة غير الشرعية والأوبئة العالمية ، ..... ومن هنا لم تعد الدولة لوحدها قادرة على الإحاطة والإمام بكل هذه القضايا وبالتالي ضرورة التعاون مع بعضها أو مع المنظمات الدولية التي أصبحت شخصاً قانونياً يمارس حقوق وواجبات ، ومن هذه الناحية حدث ما يعرف بالتفاعلات التي لها تأثير اندماجي إذ أن هذه المنظمات تقتطع من مهام الدول أحياناً في مجالات معينة ، وتشترك معها في العديد من الوظائف (منظمة العمل الدولية تشترك مع الدول في وضع التشريعات الخاصة بالعمل ، كذلك منظمة الصحة العالمية لها صلاحيات داخل إقليم الدول).

**التحول على مستوى العمليات؛** بحيث أصبحت العمليات تحدث على مستوى فردي وعلى مستوى المنظمات الدولية، ونتجت هناك علاقات فوق وعبر قومية، بين الحكومات والأشخاص والمنظمات ، ما نجم عنه تحول في آليات العمل في المجتمع الدولي نحو تعددية دولية شملت مستويين؛ تعددية في إتخاذ القرار، أخرى في المؤسسات الدولية<sup>1</sup>. و فمثلاً نجد جهود الأمم المتحدة في مجال حفظ السلام والمساعدة الإنسانية باعتبارها مركز لحل المشاكل التي تواجه البشرية جمعاء تتعاون مع ما يزيد عن 30 منظمة منتسبة تعرف بمجموعة باسم منظومة الأمم المتحدة .

وتعمل الأمم المتحدة وأسرتها على تعزيز حقوق الإنسان وحماية البيئة ومكافحة الأمراض والحد من الفقر و مساعدة اللاجئين وإقامة البرامج لإزالة الألغام الأرضية ، وتساعد على التوسع في الإنتاج الغذائي وتقود عملية مكافحة فيروس نقص المناعة المكتسب/الإيدز.<sup>2</sup> كما تقوم وكالات الأمم المتحدة فضلاً عن ذلك بتحديد معايير السلامة والكفاءة في النقل الجوي وتساعد على تحسين الاتصالات السلكية واللاسلكية وتعزيز حماية المستهلك. وتتولى الأمم المتحدة أيضاً قيادة الحملات الدولية لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والإرهاب. بالإضافة إلى أنها لا توفر وسيلة للعمل التعاوني فحسب، بل توفر أيضاً قنوات اتصال متعددة مع الفواعل من الدول و الفواعل الأخرى من غير الدول\* .

### طبيعة النظام الدولي الذي يتميز بالاضطراب ؛

إن أهم ما صاحب ظاهرة العولمة هو جملة من الإفرازات و المظاهر شكلت حسب تعبير جيمس روزنو عالماً مضطرباً، تجلّى من خلال بعض الإشكالات الاقتصادية والقانونية والسياسية . و يعتبر جيمس روزنو أبرز من اعتمد على مفهوم الاضطراب العالمي في تفسيره للتحويلات السياسية ، الإقتصادية، الإجتماعية و التكنولوجية العالمية ، وفق مقاربة التغيير والاستمرارية A theory of change and continuity التي تسلط الضوء حول كيفية تأثير شروط الاضطراب على السياسة العالمية بما في ذلك الأمم المتحدة .

<sup>1</sup> أحمد جميل عزم ، "عودة الدولة في السياسة الخارجية: إتجاه مستمر أم موجة مؤقتة؟" ، آفاق المستقبل ، عدد 03 ، يناير/فبراير 2010 ، ص46.

<sup>2</sup> الأمم المتحدة بإيجاز، نقلًا عن: <http://www.un.org/arabic/aboutun/unbrief.htm>

\* يستخدم مصطلح الفواعل في العلاقات الدولية للدلالة على اللاعبيين الذين يصفون إلى فواعل دول (أي الدولة) و فواعل من غير الدول و تشمل : فواعل فوق الدولة؛ و يقصد بها الفواعل التي تأخذ سمة الهيئة الجامعة لعدد من الدول و تتضمن المنظمات و التجمعات الدولية . الفواعل تحت الدولة ؛ و هي فواعل غير حكومية تعمل داخل نطاق الدولة التي تنتمي إليها و ليست عابرة للحدود ، تؤثر في إتخاذ القرار الدولي و صناعته كما قد تسهم في التفاعل الخارجي من أمثلتها الأحزاب و الجمعيات و الطوائف و الشركات و وسائل الإعلام...إلخ. فواعل عابرة للدولة ؛ تشمل الجماعات و الأطراف غير الحكومية – قد تكون ضمن المشار إليها في الصنف الثاني – لكنها تتصل و تؤثر في هيئات أخرى من ذات نوعها و تتأثر بها تحت الدولة و عابرة للدولة ، أو مع الدول أو فوق الدول ، هذا الإتصال قد يأخذ طابع الندية و الشراكة و التعاون العلني و الرسمي أو التبعية و التأثير و التأثير و حتى الطابع غير الرسمي و ربما السري أحياناً .



ففي عالم مضطرب يتسم بتزايد مهارات الأفراد التحليلية و تغير مقياس شرعية السلطة و إعادة توقعها وطنيا و عالميا بتحول الولاءات و الإنتقال من مركزية الدولة إلى عالم متعدد المراكز ، و ظهور فواعل عديدة تبعا لذلك ، و غيرها من التحولات العالمية ، تلوح الفرصة أكثر للأمم المتحدة من أجل توسيع نشاطاتها ووظائفها و لأن تصبح فاعلا أساسيا و مركزيا في السياسة العالمية أكثر من كونها مجرد هيكل يضم مجموعة من الدول ، خاصة و أن الإضطراب الناجم عن تأثير الظروف الخارجية التي تعمل في ظلها الأمم المتحدة من شأنه أن يخلق عديد الفجوات في النظام الدولي ما يعطي للأمم المتحدة الفرصة لتشغلها مستقبلا .

### و يحدث الإضطراب في السياسة العالمية على ثلاث مستويات :

- المستوى الجزئي ؛ و يشمل المهارات التحليلية و العاطفية للأفراد ؛ فبفعل تطور وسائل الإتصال و التكنولوجيا أصبح الأفراد أكثر تأهيلا للتفاعل مع الشؤون الدولية ، فتورة المهارة زادت من قدرتهم على التعلم و التفاعل مع الأحداث الدولية : و بالتالي فإن ثورة المهارة من شأنها أن تمنح المنظمة الدولية فرصا جديدة لتوسيع تأثيرها إذ استطاعت أن تملك قبضتها عليها .

- المستوى الجزئي الكلي ؛ و يتضمن علاقات السلطة التي ترتبط من خلالها الحكومات ، المؤسسات الدولية و المجموعات الأخرى بالمواطنين كأفراد . حيث إن مقياس الشرعية التقليدي المستمد من السلطة العليا و الذي جعل الأفراد يدعون لها دون نقاش قد تراجع تاركا مكانه إلى مقياس شرعية الإنجازات المتعلقة بتلبية الحاجات ، تحقيق الأهداف و توفير الاستقرار للأفراد ، و بالنتيجة أصبحت السلطة في مأزق لعدم قدرتها على مواجهة التحديات و تنفيذ السياسات . حيث انتقل موقع السلطة نحو وصاية تحية Downward كالحكومات المحلية أو المجموعات الإثنية و في أحيان أخرى نحو وصاية فوقية Upward تشمل منظمات فوق وطنية أو منظمات غير حكومية ، ما أدى إلى إضعاف السيادة الوطنية و تحدي سلطة الدولة و إعادة توجيه الشرعية .

- المستوى الكلي ؛ ناجم عن تفكك البنيات العالمية . فعالم اليوم و بسبب ثورة المهارة و و الانتشار العالمي لأزمة السلطة أصبح عالما متعدد المراكز ، إذ ظهرت فواعل مستقلة نسبيا هي " الفواعل الحرة السيادة " Sovereignty-Free كما يسميها روزنو مثل الشركات متعددة الجنسيات ، الأقليات الإثنية ، الحكومات الفرعية ... إلخ . و هي تتنافس ، تتصارع ، تتعاون و تتفاعل مع فواعل خاضعة للسيادة Sovereignty Bound لعالم مركزية الدولة .

### مصادر الإضطراب العالمي : و تشمل مسببات التحول على المستويات الثلاث و هي :

- انتشار الفواعل ؛ إذ حدث إرتفاع متزايد من حيث الكم و الكيف لفواعل من جمعيات و أحزاب و منظمات و مجموعات أخرى كنتيجة لتعدد الإعتاد المتبادل و عوامة الإقتصاد من جهة ، و عدم رضا المجموعات عن إنجازات السلطة من جهة أخرى . و كلا العاملين يعمقان من أزمة السلطة و يساهمان في تطوير عالم متعدد المراكز .
- تأثير التطور التكنولوجي<sup>1</sup> ؛ حيث ساهم في تضيق الفضاء السياسي و الإقتصادي العالمي ؛ فأما الثورة النووية فساهمت في تقليص إحتمال حرب عالمية كبرى كما أنها فتحت الباب لتحدي سلطة الدولة من خلال حركات الدفاع عن السلم و البيئة ؛ أما الثورة الإتصالات فجعلت الحدود الوطنية قابلة للاختراق ، كما ساهمت في تنمية مهارات الأفراد الذين أصبحوا أكثر قدرة للضغط على السلطة .

<sup>1</sup> Wolfgang H. Reinicke and Francis M. Deng ,CRITICAL CHOICES The United Nations, networks, and the future of global governance, UN Vision Project on Global Public Policy Networks, published by IDRC, May 2000,p8, [www.globalpublicpolicy.net](http://www.globalpublicpolicy.net)

● عولمة الإقتصاد ؛ حيث أدت رؤوس الأموال و الإنتاج و المخبر و الأسواق إلى إرتباط المنتجين و المصانع عبر العالم و أصبح العمال و المقاولون و المستهلكون مرتبطون بشبكات الإقتصاد العالمي التي تخطت الحدود الوطنية ، ففقد العمال و المنتجون صلتهم بوطنهم الأصلي ، و أصبحت الحكومات مجرد وسيلة لتكييف الإقتصادات الوطنية مع الإقتصاد العالمي .

و في ظل هذا الوضع بإمكان الأمم المتحدة الإستفادة من خلال مشاركتها في النقاشات حول مشاكل التنمية و تسهيل التجارة الدولية<sup>1</sup> .

● قضايا الإعتماد المتبادل ؛ ففي عالم متغير توسعت الأجندة السياسية الدولية ، بحيث أنها لا تستطيع التعامل مع جميع القضايا بإفرد ، فتحديات مثل التلوث البيئي ، أزمات التداول ، الإرهاب ، السيدا ، تدفق المهاجرين ... كلها قضايا تخرق الحدود الوطنية و تفرض التعاون على المستوى الدولي . و قد تسببت هذه القضايا في حدوث الإضطراب العالمي ، حيث أنها أعادت نظر الأفراد لسلطتهم كمصدر مطلق لحل المشاكل و من ثم في درجة و لائهم لها . و بإختصار فإن بنية و محتوى قضايا الإعتماد المتبادل قد تساعد المنظمات الدولية من أجل نشاط عالمي أكبر .

و كنتيجة لتأثير العاملين السابقين فإن عالم اليوم تتنازعه قوتان متضادتان **العالمية Globalization و التفتت Fragementation** ؛ و هما المصطلحان اللذان وصف من خلالها بطرس بطرس غالي الأمين العام السابق للأمم المتحدة عالم القرن الحادي و العشرين حيث إن العولمة رغم ما تنطوي عليه من إفتتاح عالمي تجاري ، ثقافي ، سياسي و أمني و ما أنتجتته من عالم الترابط تتضاءل فيه أهمية الحدود الوطنية إلا أنها أثارت العديد من المشكلات من قبيل المشكلات البيئية التي تهدد الأرض و ساكنيها و تجرهم في كثير من الأحيان إلى هجرات بشرية جماعية ، كما أن تخفيف القيود على حركة الأفراد و الإنتقال عبر الأوطان كان سببا في تزايد النشاط الإجرامي عبر الحدود حيث إستغل مرتكبوا هذه الجرائم السهولة النسبية في الإنتقال بين الدول لزيادة نشاطهم الإجرامي ، بل إن إنتشار تكنولوجيا الاتصالات أصبح يشكل ضغوطا هائلة ليس في مقدور المؤسسات الحالية مواجهتها<sup>2</sup> .

في حين أن حالة الاضطراب في النظام الدولي قد أفرز حالة من التفتت ، حيث أن افتقاد الأمن و عدم القدرة على تلبية الاحتياجات يدفعان الناس في كل مكان إلى إلتماس الملاذ في التجمعات الأصغر ، كما أن هذا التوجه يساهم في تشجيع نمو المجتمع المدني كما يشهد إزدهار تجمعات المواطنين و المنظمات غير الحكومية التي تسعى إلى تحقيق أغراض عامة رغم أنه قد يتسبب في بعض الحالات في إثارة التعصب و النزعات الانعزالية و الانفصالية و انتشار الصراعات الأهلية و الدينية و العرقية<sup>3</sup> .

في ظل هاتين القوتين المتضادتين و رغم صعوبة التنبؤ بما سيؤول إليه المستقبل فإن المنظمات الدولية و تحديدا الأمم المتحدة و بيروقراطياتها مطالبة بالمساهمة في مواجهة التحديات العالمية التي تفرضها ظاهرتي العالمية و التفتت سواء في الحاضر أو المستقبل . و لعل الحل يكمن في :

التوجه نحو الحوكمة العالمية كخرج من إفرزات العولمة التي كرسها حالة الإضطراب و الفوضى العالمية

تطرح العديد من أدبيات العلاقات الدولية الحديثة مصطلح " الحوكمة العالمية " كبديل و مخرج من إفرزات العولمة التي كرسها حالة الإضطراب و الفوضى العالمية ، على إعتبار الحوكمة العالمية " عملية للقيادة التعاونية تجمع بين الحكومات و الوكالات العامة متعددة الأطراف و المجتمع المدني لتحقيق أهداف مقبولة للجميع .

<sup>1</sup> Ibid ,p8.

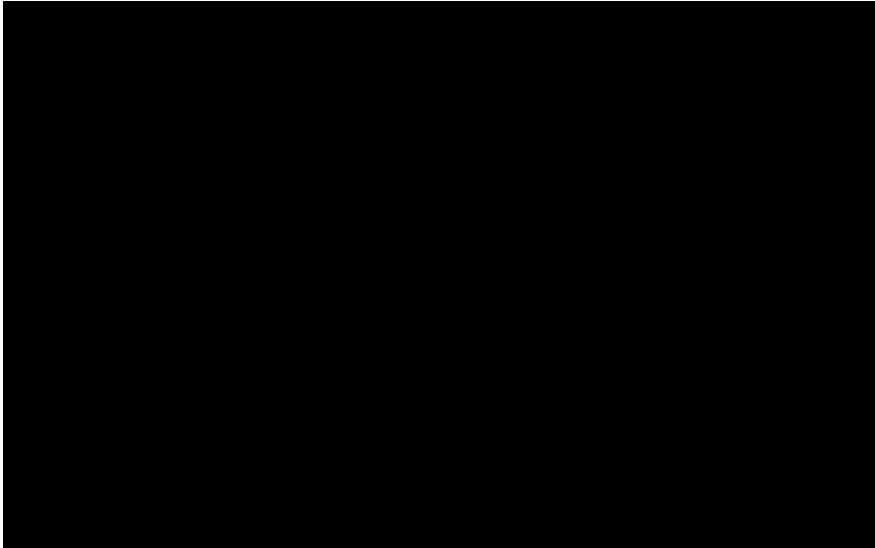
<sup>2</sup> بطرس بطرس غالي ، " الدور الجديد للأمين العام للأمم المتحدة في عالم ما بعد الحرب الباردة " ، مرجع سابق ، ص8.

<sup>3</sup> المرجع نفسه ، ص9.

و هي توفر توجيها إستراتيجيا ثم تحشد الطاقات الجماعية لمواجهة التحديات العالمية ، و لكي تكون شاملة و دينامية و قادرة على تخطي الحدود و المصالح القومية و القطاعية و ينبغي أن تعمل من خلال القوة الناعمة و ليس المتصلبة و ينبغي أن تكون أكثر ديمقراطية و أكثر إنفتاحا من الناحية السياسية من النزعة البيروقراطية و تكاملية أكثر منها متخصصة<sup>1</sup>.

و بناء عليه تتحول بيروقراطيات الأمم المتحدة إلى أداة و وسيلة للتغيير، فبالرغم من تعثرها في بعض المحطات، إلا أنها منذ نشأتها فرضت وجودها بشكل واضح جعل الدول و باقي الفواعل في تفاعلاتها تأخذ في الحسبان تحركات و قرارات المنظمة على كافة الأصعدة ، بحيث تمكنت هذه المنظمة من التكيف مع مختلف المستجدات من حيث خلقها لوظائف جديدة أو جهات و لجان فرعية متخصصة، و منظمات إقليمية ظهرت نتيجة الشعور بتعدد النظام الدولي خلال فترة ما بعد الحرب الباردة<sup>2</sup>، حيث أصبحت بمثابة منتدى عملي للتفاوض ، و ميدان رحب للتفاعلات السلمية و التعاونية. ( أنظر الشكل رقم 11 ).

### الشكل رقم 11 : مستقبل الأمم المتحدة في ظل الحوكمة العالمية



المصدر : الشكل من إعداد الطالبة

<sup>1</sup> جيمس م. بوتون و كولون أ. برادفور جونيور ، "الحوكمة العالمية : قوى فاعلة جديدة ، قواعد جديدة" ، مرجع سابق ، ص 11.

<sup>2</sup> مبروك غضبان ، التنظيم الدولي و المنظمات الدولية ، مرجع سبق ذكره ، ص 112.

الفتنة

## الخاتمة :

لا جدال في أن التحولات التي طرأت على النظام الدولي بعد نهاية الحرب الباردة قد أثارت الكثير من التساؤلات حول الأمم المتحدة بوضعها الحالي وآلياتها وهيكلها التي نمت و ترعرعت في أحضان الحرب الباردة ، و عن مدى قدرتها على القيام بالمهام و الأعباء و الوظائف التي تفرضها مقتضيات النظام الدولي الجديد ، حيث نشير في هذا الإطار أنه و بنهاية الحرب الباردة زالت جل العقبات التي كانت تحد من قدرة الأمم المتحدة على الإنطلاق ما ساعد على إطلاق العنان للآمال و الطموحات ضمن نظام عالمي جديد يفترض أن تلعب فيه الأمم المتحدة و بيروقراطياتها دورا رئيسيا لفرض إحترام القانون الدولي و الشرعية الدولية على الجميع من جهة ، و تقديم المزيد من الخدمات لشعوب العالم من جهة أخرى.

و بين هذه الآمال و الطموحات - التي بدت للكثيرين مجرد سراب زائف - راحت الأمم المتحدة و بيروقراطياتها الدولية تبحث لنفسها عن طريق بدت فيه متخبطة و تائهة وسط جو من الجدل الذي ترجمته جملة من الإصلاحات التي إرتكزت على فلسفة تسييرية قائمة على الأفكار و الاطر التسييرية الجديدة التي سعت إلى تطبيقها الدول النامية و المتقدمة على حد سواء . و التي إنتقلت بدورها إلى المنظمات الدولية بصورة شبيهة بتلك المطبقة في الدول مع مراعاة طبيعة هذه الهيئات الدولية التي تختلف كثيرا عن الدول سواء من حيث تكوينها ، هيئاتها ، جهازها البيروقراطي و حتى أهدافها و طبيعة الأعضاء المشكلين لها .

و هنا نشير إلى أن الإصلاحات الإدارية و التسييرية في المنظمات الدولية و بالتحديد الأمم المتحدة موضوع بحثنا هذا لم تحدث نتيجة الضغوط التي مارستها الدول الأعضاء فيها بقدر ما كانت نتيجة لتعدد عمليات صنع السياسات الدولية و الطبيعة التعددية الجديدة على الصعيد الدولي . خاصة في ظل إتساع المهام التي تقوم بها هذه المنظمة و في ظل إرتفاع عدد العمليات المتعلقة بالقضايا الإنسانية و حقوق الإنسان ، و بالتالي فإن هذا الحجم المتزايد في الأنشطة ذات الطابع التنفيذي العالمي يفرض ضرورة الإهتمام أكثر بقدرة المنظمة على الوفاء بما عهد إليها من مهام تزداد و يشتد تعقيدها. هذا الأخير الذي يفرض ضغوطا على الهياكل و النظم القائمة للمنظمة إنطلاقا من كون السبل التي تحقق هذه الغايات و الأهداف يجب أن تتغير مع الزمن .

و عليه فالإصلاح في منظمة الأمم المتحدة بات أولوية من خلال اعتماد الميكانيزمات التسييرية الجديدة كالية لتفعيل بيروقراطيات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة . إلى جانب التأكيد على ضرورة إفتتاح البيروقراطيات الدولية على البيئة الخارجية و تحولها نحو إقامة شركات أوثق مع المجتمع المدني و القطاع الخاص و مع ضرورة أن يقترن ذلك بتحديث نظام العمل و تحسين الهياكل و النظم الإدارية .

و هنا نشير إلى أن الإصلاحات الإدارية و التسييرية في المنظمات الدولية و بالتحديد الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة موضوع بحثنا هذا لم تحدث أيضا نتيجة الضغوط التي مارستها الدول الأعضاء فيها بقدر ما كانت نتيجة الإستجابة لتعقد عمليات صنع السياسات العالمية و الطبيعة التعددية الجديدة على الصعيد الدولي . خاصة في ظل إتساع المهام التي تقوم بها هذه المنظمة و في ظل إرتفاع عدد العمليات المتعلقة بالقضايا الإنسانية و حقوق الإنسان ، و بالتالي فإن هذا الحجم المتزايد في الأنشطة ذات الطابع التنفيذي العالمي يفرض ضرورة الإهتمام أكثر بقدرة المنظمة على الوفاء بما عهد إليها من محام تزداد و يشتد تعقيدها . هذا الأخير الذي يفرض ضغوطا على الهياكل و النظم القائمة للمنظمة إنطلاقا من كون السبل التي تحقق هذه الغايات و الأهداف يجب أن تتغير مع الزمن .

و من خلال جملة الإصلاحات التي خضعت لها منظمة الأمم المتحدة و تحديدا أجهزتها البيروقراطية و بالرجوع إلى أصل و بداية تشكيل التنظيم الدولي و تشجيع عمل المنظمات الدولية على ترشيد العلاقات الدولية ، يمكن القول بأن الأمم المتحدة مثلت الأداة الفعلية للتغيير في عالم السياسة.

و الحديث عن الأمم المتحدة في عصر التحولات العالمية يجعلنا نضعها في موقع المستفيد ، إذ استطاعت أن تخلق وضعا تكييفيا خاصا على المستوى القانوني و الهيكلي وكذا الميداني في تعاملاتها مع القضايا المطروحة على الساحة الدولية . فالترابط و التشابك في القضايا و الكثافة المتزايدة و تعدد الفواعل و المراكز و الأقطاب في عالم السياسة ساعد الأمم المتحدة و مختلف وكالاتها على التعامل و البث في القضايا المستجدة و التي لا تستطيع الحكومات الوطنية التعامل معها خاصة منها المتعلقة بالمطالب الداخلية للأفراد التي أخذت أبعادا عالمية متشابكة مع أطراف و وحدات دولية أخرى .

كما أن الأمم المتحدة عملت جاهدة على توفير الاهتمام العالمي من طرف الفواعل الدولية الأخرى من كالدول و المنظمات غير الحكومية من أجل الإحاطة بالقضايا الأساسية التي تصب في اهتمامات المجتمع الدولي، و كان في مقدمة هذه



الاهتمامات قضايا البيئة و التنمية و الفقر و حقوق الإنسان . فلا أحد يستطيع أن ينكر الأدوار الفعالة التي قامت بها الأمم المتحدة في خدمة الإنسانية و في المجالات المختلفة ، مثل إشاعة و تعزيز حقوق الإنسان و تحقيق التقارب في عديد المجالات ، و كذا فتح مجالات جديدة للتعاون و التنمية بين الدول المختلفة .

- لكن ورغم هذه النظرة المتفائلة للمكانة و الدور الذي تكتسبه بيروقراطيات الأمم المتحدة وسط الاضطرابات التي شهدها و يشهدها عالم السياسة فإن ذلك لا يعني تماما حجم التأثير الذي عرفته ، مما جعل الكثير من الباحثين يعتبرونها نتاجا للتغيير . خاصة و أن هذه التحولات الدولية يمكن إجمالها في مظاهر العولمة التي تميزت بالهيمنة المطلقة للولايات المتحدة الأمريكية على مختلف أنماط التفاعل الدولي في المجال السياسي أو الاقتصادي أو حتى الثقافي، كما أن المؤسسات الدولية أضحت أدوات تسيير للمصالح و القضايا الأمريكية ومن خلال هذا الموقف تبرز الأمم المتحدة كجهاز من بين الأجهزة العديدة التي توظفها الولايات المتحدة الأمريكية و من ورائها القوى الكبرى التي تمثل التوجه الغربي في تسيير بعض المصالح و الرؤى الذاتية.

فقد بات واضحاً أن الإدارة الأمريكية قد وجمت سياستها بعد الحرب الباردة نحو التأثير في قرارات الأمم المتحدة من خلال إحكام سيطرتها على أجهزتها البيروقراطية ، و بالتالي يمكن التأكيد على ضعف استقلالية الأمم المتحدة بالنظر إلى مؤشر الفعالية الذي يرتبط أساساً بمدى استقلالية المنظمة ، لذلك كان مجال تأثير المنظمة على أعضائها أو قدرتها على صياغة نموذج تفاعلي بعيد عن المستوى المطلوب .

و هنا نشير إلى أن مآل بيروقراطيات المنظمة إلى موقعها الراهن لم يكن نتيجة لهيمنة العولمة، أو لظروف طارئة مفاجئة أو تطورات عالمية تلقائية فحسب، بل إنَّ الجانب الاقتصادي والمالي بصورة خاصة كان نتيجة مخطط جرى تنفيذه بدقة، وحقق جزءاً كبيراً من أهدافه . ولأنَّ الجانب الاقتصادي والمالي كان المدخل إلى الهيمنة الرأسمالية العالمية.

و عموماً من خلال هذه النقاط يمكن القول أن بيروقراطيات الأمم المتحدة كنموذج للبيروقراطية الدولية قد شهدت تأثيرات بالغة على مكائنها و أدوارها التي وجدت من أجلها مما جعل الكثير من المختصين يصفونها بأحد إفرازات عصر العولمة و من ورائها الهيمنة الأمريكية .

و قد توصلنا في نهاية هذا البحث إلى عدد من النتائج التي تؤكد إلى حد ما صحة الفرضيات المقدمة في أول الدراسة من خلال :

1- أثبتت دراسة النماذج و النظريات المقدمة في بداية الدراسة حول موضوع إصلاح و تغيير البيروقراطيات الدولية وفق مفهوم التسيير العمومي الجديد جانبا من القصور في الطرح .

فعلى الرغم من القدرة التفسيرية لهذه النظريات و النماذج فيما يتعلق بفهم و تفسير طبيعة و أسباب الإصلاح في البيروقراطيات الدولية و تحديدا المؤسساتية بشقها الاجتماعي و التاريخي لما قدمته من مساهمة في شرح دواعي التغيير الذي يرتبط في كثير من الأحيان بالفرص الحاسمة التي تخلق فرصا للتغيير ليكون بذلك الإصلاح تعبيرا عن ردود فعا إيجابية تحدث في المراحل الحاسمة نتيجة ظرف من الظروف يؤدي إلى الخروج عن الأنماط المؤسساتية السابقة . كما إستطاعت البنائية السوسولوجية تفسير حالة التحول في السياسة العامة العالمية نحو أشكال الحوكمة ، من خلال الحث على التخلي عن المركزية الشديدة لصالح شبكة جديدة لتنفيذ السياسات العالمية تتظافر فيها جهود عدة فواعل دولية و غير دولية . حيث أصبحت التشاركية هي المبدأ الناظم للعلاقات الدولية .

إلا أنها لم تقدم أي إضافة فيما يتعلق بإعطاء بدائل و حلول بهدف تحسين أداء أو فعالية البيروقراطيات الدولية ، أو حتى في توظيف مفهوم التسيير العمومي الجديد كبدل أو نموذج للإصلاح.

2- و من ثم فإن الإصلاح في البيروقراطيات الدولية و في نموذج الدراسة - الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة - هو نتيجة للتبعية في المسار و الفرص الحاسمة أكثر من كونه إستجابة لمفهوم التسيير العمومي الجديد .

3- رغم ذلك فإن دراسة النموذج المقترح يشير إلى وجود ضمني لأفكار التسيير العمومي الجديد من خلال التوجه العام للتركيز الأساليب التسييرية الجديدة التي جاء بها التسيير العمومي الجديد مثل تحسين الأداء و إعتداع نظم لا مركزية في التسيير من خلال دعم إستقلالية الوكالات و البرامج ، إلى جانب التوجه نحو الإعتداع على القطاع الخاص كفاعل و شريك لتحسين الفعالية من جهة و تقليل النفقات و الميزانية من جهة ثانية و هي الفرصة التي من شأنها أن تسير نحو التخلص الجزئي من سيطرة الدول الكبرى التي تجد في نقص الموارد المالية للأمم المتحدة سبيلا للضغط على المنظمة و السيطرة عليها خدمة لأهدافها .

4- إن التوجه الجديد للبيروقراطيات الدولية يدعم الطروحات التي قدمتها نظريات التنظيم و التسيير التي ترى في الإفتتاح على البيئة الخارجية حتمية تفرضها البيئة الدولية الراهنة .

5- و من تم فإن القول بوجود تسيير عمومي جديد في بيروقراطيات الأمم المتحدة و وكالاتها المتخصصة هو وجود ضمني دون التصريح العلني بذلك رغم بداية الدراسات التي باتت تركز على هذا الطرح كمحاولة لإيجاد حلول لتحسين أداء البيروقراطيات الدولية من جهة و لإحداث التكامل المنهجي بين تخصص العلاقات الدولية و الإدارة العامة من خلال محاولة البحث في إيجاد حلول للإشكاليات و المواضيع المشتركة .

6- إن التوجه الجديد نحو التنظيم الشبكي في البيروقراطيات الدولية يقود إلى نتيجة هامة مفادها أن الإصلاحات التي تشهدها البيروقراطيات الدولية تتجه نحو حموكمة الإدارة الدولية من خلال تفعيل دور البيروقراطيات الدولية كفاعلا للحوكمة العالمية أكثر من كونه تطبيقا لنموذج التسيير العمومي الجديد كنموذج للإصلاح .

# قائمة المراجع

## قائمة المراجع :

### أولاً: باللغة العربية

#### 1- فئة الكتب /

- 1- الأعرجي عاصم ، دراسات معاصرة في التطوير الإداري - منظور تطبيقي - ، عمان ، دار الفكر للطباعة و النشر و التوزيع ، 1995.
- 2 - البطاينة فؤاد ، الأمم المتحدة ، منظمة تبتى و نظام يرحد ط 1 ، بيروت ، المؤسسة العربية للدراسات و النشر ، 2004
- 3- بيليس جون و سميث ستيف ، عولة السياسة العالمية ، ترجمة : مركز الخليج للأبحاث ، الطبعة الأولى ، 2004 .
- 4- جندلي عبد الناصر ، التنظير في العلاقات الدولية بين الإتجاهات التفسيرية و النظريات التكوينية ، الجزائر ، دار الخلدونية ، 2007 .
- 5- حريم حسين ، إدارة المنظمات : منظور كلي ، عمان ، دار مكتبة الحامد ، 2003
- 6- خليفة إبراهيم أحمد ، دور الأمم المتحدة في تنمية الشعوب الإفريقية في ظل التطورات الدولية المعاصرة ، الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة ، 2007 .
- 7- خليل حسين ، التنظيم الدولي : النظرية العامة و المنظمات العالمية ، ط1 ، لبنان ، دار المنهل للدراسات ، المجلد الأول ، 2010.
- 8- داود نبيلة ، موسوعة العلوم السياسية المعاصرة ، القاهرة ، دار غريب للنشر ، دون ذكر الطبعة و سنة النشر .
- 9- السالم مؤيد سعيد ، تنظيم المنظمة : دراسة في تطور الفكر التنظيمي خلال المئة عام ، ط1، الأردن ، دار عالم الكتاب الحديث ، 2002 .
- 10- الساطي طارق ، الإصلاح الإداري في الجمهورية العربية السورية ، دمشق، دار الفكر ، 1974 .
- 11- سعد الله عمر ، معجم في القانون الدولي المعاصر ، ط1 ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2005 .
- 12- الشكري علي يوسف ، المنظمات الدولية و الإقليمية المتخصصة ، ط2 ، دار إيتراك للنشر و التوزيع ، 2004 .
- 13- الصيرفي محمد ، إدارة الأعمال الحكومية ، الإسكندرية ، مؤسسة الحورس الدولية للنشر و التوزيع ، 2005.
- 14- عبد الحي وليد ، تحول المسلمات في نظرية العلاقات الدولية، الجزائر ، شركة الشهاب ، 1991 .
- 15- عبوي زيد منير ، الإتجاهات الحديثة في المنظمات الإدارية ، ط1، عمان ، دار الشروق ، 2006 .
- 16- العدوان ياسر ، نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي ، عمان ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، 1986
- 17- غالي بطرس بطرس ، محمد خيرى عيسى ، المدخل في العلوم السياسية ، ط5 ، القاهرة ، دون ذكر دار النشر ، 1976 .
- 18- غالي بطرس بطرس ، خمس سنوات في بيت من زجاج ، القاهرة ، مركز الأهرام للترجمة و النشر ، 1999 .
- 19- غريفيش ماري ، أوكلهان تيري ، المفاهيم الأساسية في العلاقات الدولية ، دبي ، مركز الخليج للأبحاث، 2001 .
- 20- غضبان مبروك ، المدخل للعلاقات الدولية ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1994 .
- 21- الفتلاوي سهيل حسين ، المنظمات الدولية ، ط1 ، بيروت ، دار الفكر العربي ، 2004 .

- 22- القوزي محمد على ، العلاقات الدولية في التاريخ الحديث و المعاصر ، ط1 ، بيروت ، دار النهضة العربية ، 2002 .
- 23- الكايد زهير عبد الكريم ، الحكمانية قضايا وتطبيقات ، القاهرة ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003 .
- 24- الكبيسي عامر ، الفكر التنظيمي ، ط1 ، سوريا ، دار الرضا للنشر ، 2004 .
- 25- مطاوع إبراهيم عصمت ، " الإدارة التربوية في الوطن العربي " ، أوراق عربية ، عمان ، دار الفكر للنشر و التوزيع ، 2003
- 26- مهنا محمد نصر ، الإدارة العامة الحديثة ، الإسكندرية ، المكتب الجامعي الحديث ، 1998 .
- 27- مهنا محمد نصر ، العلاقات الدولية بين العولمة و الأمركة ، المكتب الجامعي ، 2006 .
- 28- نافعة حسن ، الأمم المتحدة في نصف قرن - دراسة في تطور التنظيم الدولي منذ 1945- ، الكويت ، المجلس الوطني للثقافة و الفنون و الآداب ، أكتوبر 1995 .
- 29- ناي جوزيف و آخرون ، الحكم العالمي في عالم يتجه نحو العولمة ، الرياض ، مكتبة العبيكان ، 2002 .
- 30- نوريس بيبي ، حكم عالمي و مواطنون عالميون " ، " الحكم في عالم يتجه نحو العولمة " ، تحرير روبرت كيوهان و جوزيف . س. ناي ، السعودية ، مكتبة العبيكات ، 2005 .
- 31- الهريدي صلاح ، العلاقات الدولية مفهومها و تطورها ، ط1 ، الإسكندرية ، دار الوفاء للطباعة و النشر ، 2007
- 32- هيد فيريل ، الإدارة العامة - منظور مقارن - ، ترجمة محمد قاسم القريوتي ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1983 .

## 2- المقالات من الدوريات و المجالات المحكمة :

- 1- أبشر الطيب حسن ، فلسفة التطوير الإداري و دور القيادات الإدارية في تحقيق فعاليته ، المجلة العربية للإدارة ، المجلد 19 ، العدد الأول ، 1999 .
- 1- أفندي عطية حسين ، " الخدمة المدنية في الأمم المتحدة وضرورة التطوير " ، مجلة السياسة الدولية، العدد 117 ، يوليو 1994 .
- 2- البرادعي ليل مصطفى ، " الاتجاهات المعاصرة في دراسة الإصلاح الإداري " ، النهضة ، مجلة كلية الإقتصاد و العلوم السياسية، القاهرة ، جامعة القاهرة ، العدد 20 ، 2004 .
- 3 - بهي الدين أحمد ، " مشروع كوفي عنان لإصلاح الأمم المتحدة " ، مجلة السياسة الدولية ، عدد 130 ، 1997 .
- 4- زياني إبراهيم ، " محاور الإصلاح الإداري بالمغرب نحو معالجة جديدة لقضايا الإدارة العامة " ، مجلة الشؤون الإدارية ، العدد 04 ، 1985 .
- 5- عباس سمير ، " الإدارة الدولية و أداء المؤسسات العاملة في مجال المساعدات الدولية : حالة البنك الدولي " ، مجلة النهضة ، جامعة القاهرة ، مصر ، المجلد 11، عدد 04، أكتوبر 2010 .
- 6- عزم أحمد جميل ، " عودة الدولة في السياسة الخارجية: إتجاه مستمر أم موجة مؤقتة ؟ " ، آفاق المستقبل ، عدد 03 ، يناير/فبراير 2010 .
- 7- عواد صلاح ، "مسئولة دولية: فضيحة النفط مقابل الغذاء والتحرش الجنسي وراء الإصلاح الإداري في الأمم المتحدة" ، جريدة الشرق الأوسط ، عدد 9668 الاربعاء 09 ربيع الثاني 1426 هـ 18 مايو 2005 .



- 8- غالي بطرس بطرس ، " الأمم المتحدة بين متناقضات المرحلة الإنتقالية و المسؤولية المشتركة " ، مجلة السياسة الدولية ، العدد 124 ، أبريل ، 1996 .
- 9- غالي بطرس بطرس ، " الدور الجديد للامين العام للأمم المتحدة في عالم ما بعد الحرب الباردة " ، مجلة السياسة الدولية ، العدد 124 ، أبريل 1996 .
- 10- غالي بطرس بطرس ، الأمم المتحدة بين متناقضات المرحلة الإنتقالية و المسؤولية المشتركة ، مجلة السياسة الدولية ، العدد 124 ، أبريل ، 1996.
- 11- غالي بطرس بطرس ، الدور الجديد للامين العام للأمم المتحدة في عالم ما بعد الحرب الباردة ، مجلة السياسة الدولية ، العدد 124 ، أبريل 1996 .
- 12- غالي بطرس بطرس ، " 50 عاما على إرساء مبدأ التعايش السلمي " ، مجلة السياسة الدولية ، عدد 158 ، أكتوبر 2004 .
- 13- غالي بطرس بطرس ، الأمم المتحدة بين متناقضات المرحلة الإنتقالية و المسؤولية المشتركة ، مجلة السياسة الدولية ، العدد 124 ، أبريل ، 1996 .
- 14- فردكسون جورج ، مقارنة حركة إعادة إكتشاف الحكومة مع الإدارة العامة الجديدة ، ترجمة حلمي شحادة يوسف ، الإدارة العامة ، المجلد 37 ، العدد الثاني ، الرياض ، 1418 هـ .
- 15- م.بتون جمبس و براد فور جونيور كولون ، " الحوكمة العالمية : قوى فاعلة جديدة ، قواعد جديدة " ، التمويل و التنمية ، ديسمبر 2007 .
- 16- محروس صادق ، " المنظمات الدولية و التطورات الراهنة في النظام الدولي " ، مجلة السياسة الدولية ، العدد 122 ، 1995 .
- 17- " ملف المنظمات التابعة للأمم المتحدة : من أجل حياة أفضل للعالم " ، مجلة الدبلوماسية ، عدد 28 ، ماي 2006 .
- 18- نافعة حسن ، " الأمم المتحدة و القضايا العربية " ، مجلة المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، عدد 117 ، سبتمبر 1993 .

### 3- فئة الوثائق الرسمية :

- 1- الأمم المتحدة ، استعراض شامل للإدارة الرشيدة والرقابة داخل الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة ، استعراض مكتب خدمات الرقابة الداخلية، المجلد الخامس ، A/60/883/Add.2 ، جوان 2006 .
- 2- تقرير الأمين العام ، تجديد الأمم المتحدة : برنامج للإصلاح ، A51/950 ، 23 سبتمبر 1997 .
- 3- تقرير الأمين العام للأمم المتحدة : الإستثمار في الامم المتحدة لتصبح منظمة أقوى على الصعيد العالمي ، A/60/692 ، مركز وثائق الأمم المتحدة .
- 4- تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام " الحاجة إلى التغيير " :  
[Www.un.org/arabic/peace/reports/peace operations / docs/ part1.html](http://Www.un.org/arabic/peace/reports/peace%20operations/docs/part1.html)
- 5- تقرير كوفي أنان " الإستثمار في الأمم المتحدة - الإستثمار في الأفراد 2006 - " : [www.un.org/arabic/reform/part1.html](http://www.un.org/arabic/reform/part1.html)
- 6- تقرير كوفي أنان " الإستثمار في الأمم المتحدة - الإستثمار في الحكم 2006 - " : [www.un.org/arabic/reform/pdfs/6th.pdf](http://www.un.org/arabic/reform/pdfs/6th.pdf)

- 7- جيرار بيرو ، جاهزية مؤسسات منظومة الأمم المتحدة للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام – موجز تنفيذي - ، وحدة التفتيش المشتركة ، الأمم المتحدة ، JIU/REP/2010/6 ، جنيف ، 2010
- 8- الصحة و أمن الإنسان مقارنة جديدة ، الفصل الأول ، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2009 ، ص 20 .
- 9- الإصلاحات الإدارية في الأمم المتحدة: 2005 [http://www.un.org/arabic/reform/reform\\_update.html](http://www.un.org/arabic/reform/reform_update.html) -10 ميثاق الأمم المتحدة .

#### 4- فئة البحوث غير المنشورة :

#### - الرسائل والمذكرات :

- 1- بن سعيد مراد ، العقلانية التسييرية في الإدارة الجزائرية ، مذكرة ماجستير غير منشورة ، تخصص تنظيمات سياسية و إدارية ، كلية الحقوق ، قسم العلوم السياسية ، جامعة باتنة ، 2003 .
- 2- بن عيسى ليلي ، أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي دراسة حالة: جامعة محمد خيضر – بسكرة - ، مذكرة ماجستير في علوم التسيير ، تخصص تسيير عمومي ، كلية العلوم الإقتصادية و التسيير ، قسم علوم التسيير ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2005-2006 .
- 3- ثعالبي نوال ، دور الفواعل غير الدولية في الحوكمة البيئية العالمية ، مذكرة ماجستير غير منشورة ، كلية الحقوق ، قسم العلوم السياسية ، جامعة باتنة ، 2010 .
- 4- حجار عمار ، السياسة الأمنية الأوروبية تجاه جنوبها المتوسط ، رسالة ماجستير في العلاقات الدولية ، جامعة باتنة ، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، 2005 .
- 5- زقاغ عادل ، النقاش الرابع بين مقاربات النظرية للعلاقات الدولية ، أطروحة دكتوراه غير منشورة ، تخصص العلاقات الدولية ، جامعة باتنة ، قسم العلوم السياسية ، 2008/2009 .
- 6- القحطاني فيصل بن معيض آل سمير ، إستراتيجيات التطوير و الإصلاح الإداري و دورها في تعزيز الأمن الوطني ، أطروحة دكتوراه في الفلسفة الأمنية ، كلية الدراسات العليا ، قسم العلوم الإدارية ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2006 .
- 7- ليتيم فتيحة ، إصلاح الأمم المتحدة في ظل النظام الدولي الراهن ، أطروحة دكتوراه ، جامعة باتنة ، 2009-2010

#### - التظاهرات العالمية :

- 1- سعيدي وصاف ، " الدور الإقتصادي الجديد للدولة في ظل العولمة " ، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول إقتصاديات الخوصصة و الدور الجديد للدولة ، دورة تدريبية حول أساليب الخوصصة و تقنياتها ، كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير ، جامعة فرحات عباس – سطيف – من 03-07 أكتوبر 2004 .

ثانيا : باللغة الأجنبية

**- Books/Livres:**

- 1- Alan Fowler , **Gurus for Government: Lessons from Management Gurus for Local Government Managers**, Hemel Hempstead, UK: ICSA Publishing Limited,1997 .
- 2- Cooper Phillip J.et al , **Public administration for the twenty first century** ,Fort worth, hareount brace college publishersm,1998.
- 3- C Thornhill , **Public Service Reform: Probability or Improbability**, University of Pretoria. Pretoria , October 1994.
- 4- C .Pollitt, and G .Bouckaert, **Public Management Reform: a Comparative Analysis**, Oxford, Oxford University Press,2000.
- 5- Cesterman Simon , **You the people : The United Nations , transitional administration and State Building** , Oxford , oxford university press 2004 .
- 6- David Osborne, and Gaebler Ted, **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**. New York: Penguin1993 .
- 7- D.GIAUQUE , " **La Bureaucratie Libérale : Nouvelle Gestion Publique et Régulation Organisat-ionnelle**" , Paris , L'Harmattan ed , 2003 .
- 8- Dubigson Olivier, **Mettre en Pratique le development Durable** ,Paris, SLP, 2005 .
- 9- Hoxtell Wade, Preysing Domenica, Steets Julia, **coming of age: un-private sector collaboration since 2000**,United Nations Global Compact Office,United Nations, New York,2010
- 10- EMEREY Yves,"**Le Service Public En Marche Vers Le XXIe Siècle**", in Actes du colloque sur " **L'administration Dans Tous Ses Etats : Réalisations et Conséquences**", Lausanne 11-12/02-1999 ed, Presse Polytechniques et Universitaires Romands ,Lausanne 2000 .
- 11- Encyclopedia Universalis , ed **Encyclopedia Universalis** ,France SA ,2002,Tome 7 .
- 12- Gaiden Gerald E , **Administrative reform comes of age** ,walter de gruyter & Co, berlin , 1991 .
- 13- G. D Garson, and E. S. Overman, **Public Management Research in the United States**, New York, Prager,1983.
- 14- Haas Ernest , **When knowledge is power : Three models of change in international organizations** Berkeley, University of California press ,1990 .

- 15- Jean Yves CAPUL Olivier GARNIER , **Dictionnaire D'Economie et de Sciences Sociales** ,Edition Hatier ,Paris ,2002 .
- 16- J. Kingdon , **Agendas, alternatives and public policies**, Longman,New York, London, 1984 .
- 17- J .March , **Decisions and organisations**, Oxford. Blackwell, 1989.
- 18- J.MONKS,"**La Nouvelle Gestion Publique":Boite à Outils ou Changement Paradigmatique?"**in hufty M, **La Pensée Comptable** ,Etat ,Néolibéralisme,Nouvelle Gestion Publique ,PUF,Collection Enjeux,Paris,1998 .
- 19- John R Mathiason," **Invisible Governance , International Secretariats and World Politics**" , Bloomfield ,C:Kumarian Press,2007.
- 20- Luc ARREGLE Jean, "**Les Nouvelles Approches De La Gestion Et Des Organisation**" , ed Economica,Paris, 2000 .
- 21- Magette Leslie Pean, **Nouvelle gouvernance et organisation**, France, SLP, 2005 .
- 22- P. Pierson ,**The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis in Sandholtz**, European Integration and Supranational Governance, Oxford: Oxford University Press, 1998 .
- 23- P .Pierson , "**Positive feedback and path dependence**" , in: P. Pierson, **Politics in time,History, institutions and social analysis**, Princeton: Princeton University Press, 2004 .
- 24- P.A Hall, **Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France**, Cambridge, Polity Press,1986.
- 25- Pistor Katharina, **Financial governance networks,in Responses to the global crisis: charting a progressive path handbook of ideas**, Policy Network Publication , 2009 .
- 26- RAIMBOURG PHilipe ,"**Théorie de L'Agence Asymétrie D'information et Gestion de L'Etat** " Encyclo-pédie De Gestion ,Tome1,ed Economica ,Paris 1989 .
- 27- Rittberger Berthold, **Building Europe's Parliament**,First publisher,Oxford University Press ,2005 .
- 28- Sandford Rosemary, **International Environmental Treaty Secretariats: Stage-Hands or Actors?**, in Helge Ole Bergesen and Georg Parmann (eds.),**Green Globe Yearbook of International Co-operation on Environment and Development** , Oxford: Oxford University Press,1994.
- 29- Simon Chesterman , **Secretary or general ? The UN Secretary –General in world politics** , Cambridge, Cambridge University Press , 2007.
- 30- S.Finkelstein Lawrence, **What is Global Governance** , Global Governance, winter 1995.

- 31- S. Thelen Steinmo, K. Longstreth , **Structuring politics: HI in comparative analysis**, Cambridge, Cambridge University Press,1992.
- 32- Sarah Gillinson, **UN REFORM: 1997–2003** , Overseas Development Institute,London , November 2003 .
- 33- United Nations departement of public information , Basic Facts About the United Nations, United Nations Publication, Department of Public Information,New York, 2004.
- 34- W. Bernarth , **le nouvelle management** publique , concept, situation en wallonie , quelque réflexions , vision et conclusions opérationnelles, Genk, Belgique,1998.
- 35- World Bank, **Governance and Development** ,Washington: World Bank Publication , 1992 .
- 36- .X.GREFFE , **Economie Des Politiques Publiques** , 2éme ed ,ed Dalloz , Paris, 1997 .

## 2- Periodicals Dissertations/ papers :

- 1- Alien Buchanan , O.Keohane Robert ," **The legitimacy of global governance institutions** " ,Ethics and international affairs 20.4. 2006.
- 2- ANDRONICEANU Armenia , "**New Public Management, a Key Paradigm for Reforming Public Management in Romanian Administration**", Academy of Economic Studies, Bucharest , 8/2007.
- 3- A. Pal Leslie, "**Inversions without End: The OECD and Global Public Management Reform**" , Paper presented at the OECD and Global Governance Workshop, School of Public Policy and Administration , Carleton University, Ottawa, Canada, January 19-20, 2007 .
- 4- Atreya Binod , Armstrong Anona , "**A Review of the criticisms and the future of new public management** " , working paper series ,School of Management ,Victoria University ,7/2002
- 5- Benner Thorsten and Rotmann Philipp, "**Learning to Learn? UN Peacebuilding and the Challenges of Building a Learning Organization**" , JOURNAL OF INTERVENTION AND STATEBUILDING ,VOLUME 2, NUMBER 1 ,(MARCH 2008),Routledge Taylor & Francis.
- 6- B . OCAMPO ROMEO , "**Models of Public Administration Reform:“New Public Management (NPM)”**", ASIAN REVIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION ,College of Public Administration,University of the Philippines.

- 7- boudier Frederic, " **public administration improvements in OECD countries**" , in sehiovo S & P.S.A sandavam editors ,to preserve improving public administration in competitive world,manila , asian developement bank , 2001.
- 8- Bresser Pereina and Spink. P , "**Reforming the state;managerial public administration in latin America**" ,boulder,lynnne renen,1999.
- 9- B.S.Chimni , " **international institutions today , an imperial global state in the making**" , EJIL ,Vol 15, N°1,2004.
- 10- C. FAVOREU, " **Réflexions Sur les Fondements de la Stratégie et du Management Stratégique en Milieux Public** " , www .stratégie – aims.com/monrael/favoreu.pdf ..
- 11- CHEVALIER Jacques, ROUBAN Luc, " **La Réforme de L'état et La Nouvelle Gestion Publique**" , **Mythes et Réalités**",Revue Française d'administration publique, N0 105, -106 ,2003 .
- 12- Christopher Hood , "**Contemporary Public Management: A New Global Paradigm?** " ,Public Policy and Administration. 10(2).1995 .
- 13- Christopher Hood , "**Exploring Variations in Public Reform of the 1980s**". In Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry and Theo A.J. Toonen, eds. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press , 1996.
- 14- CHRISTOPHER HOOD, "**A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASON?**",Public Administration , Royal Institute of Public Administration ,Vol 60,spring 1991.
- 15- Dunleavy Patrick ( et al), "**New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance**", Journal of Public Administration Research and Theory ,N° 16, UK, Oxford University Press , 2005.
- 16- EHSAN MOHAMMAD and NAZ FARZANA , "**Origin, ideas , practice of new public management : lessons for developing contries**" , CDRB publication , Asian Affairs, Vol. 25, No. 3, July-September, 2003.
- 17- European Consortium of Political Science Research , "**Rediscovering Global Bureaucracies – From Weber to Where?**" , Call for Papers for a Workshop by Young Researchers Workshop, Stockholm, European Consortium of Political Science Research, September, 7.-8 , 2010.
- 18- Fowler Michael and Kuyama Sumihiro, " **Accountability and the United Nations System**", policy brief, United Nations University, N°8, 2007
- 19- F.X. MERRIEN , " **La Nouvelle Gestion Publique, Concepts Mythique , Lien social et Politique**" , RIAC, N 41, printemps 1999 .



- 20- Giauque David," **Science et management public ou l'histoire d'une relation ambige , le cas de la nouvelle gestion publique**" ,Ethique publique , volume4,N°1,Avril,2002.
- 21- G.Wiess Tomas,"**What happend to the idea of world governance**", international studies quarterly, New york ,February 16,2009..
- 22- Haid Philip and Others, " **R-Focusing the lense: assessing the challange of youth involvement in public policy**", the institution governance ,canada: ottawa, 1999 .
- 23- Hope Kempe Ronald , " **The new public management: context and practice in Africa** " , International Public Management Journal ,N°4, 2001.
- 24- Huffines Jeffery, " **Evolution and Operation of Non-Governmental Organizations**", Paper on UN Management Reform,Center for Global Affairs, New York University, School of Continuing and Professional Studies.
- 25- Hughes Owen , " **What is, or was, New Public Management?**", Faculty of Business and Economics Monash University, Melbourne Australia,Brisbane, 2008.
- 26- Jon. Quah ST, " **Administrative Reform and National Development in Commonwealth secretariat. The Changing Role of Government: Administrative Structures and Reforms**", Proceedings of a Com-monwealth Roundtable in Sydney,Australia. London,1992.
- 27- Jonsson Chrester, " **Democracy Beyond the Nation State ?Transnational Actors and Global Governance** " , ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN , Statsvetenskaplig Tidskrift ,2008
- 28- Karim, M. R. A, " **The Changing Role of Government: Administrative Structures and Reforms in Commonwealth Secretariat**", Proceedings of a Commonwealth Roundtable in Sydney, Australia. London,1992.
- 29- Kelly, Rita Mae, " **An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management**", Public Administration Review ,1998, Volume 58, No. 3
- 30- Keohane Robert,James B. Duke , " **Political Accountability**", Paper prepared for Conference on Delegation to International Organizations, Park City,Utah, May 3-4, 2002.
- 31- Keraudren Philippe and Van Mierlo Hans, " **Theories of public management reform and their practical implications**".
- 32- Laurance R. Geri , " **New Public Management and the Reform of International Organizations**" , International Review of Administrative Sciences, Vol. 67,September 2, p451 , 2010.

- 33- Lee Hahen-Been , **"The role of leader in administrative reform, interregional seminar on major administrative reform in developing countries"** , New york,united nation ,ST/TAO/M/G2Add .
- 34- MAESSCHALCK JEROEN , **"THE IMPACT OF NEW PUBLIC MANAGEMENT REFORMS ON PUBLIC SERVANTS' ETHICS:TOWARDS A THEORY"**, Blackwell Publishing Ltd , USA, Public Administration ,Vol. 82 No. 2, 2004.
- 35- MARTIN WITTE JAN and other ,**"Beyond Multilateralism: Global Public Policy Networks"** ,IPG 2/2000 .
- 36- M Carstens & C Thornhill , **" THE RELATIONSHIP BETWEEN ADMINISTRATIVE REFORM AND NEW PUBLIC MANAGEMENT"**, Journal of Public Administration ,School of Public Management and Administration, University of Pretoria, Vol 35 no 3 , Sept 2000.
- 37- Mcadem Dalsy, **"Les nouvelle tendances de la gestion publique , le défi du changement"** , université de Gêneve,suisse .
- 38- Michael Hammer and Champy James , **"Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution"** , New York, Harper Business, 1993.
- 39- PESQUEUX Yvon , **"Le « nouveau management public » (ou New Public Management)"** , hal-00510878, version 1 - 22 Aug 2010.
- 40- P. Pierson, **" Increasing returns, path dependence and the study of politics"**, American Political Science Review, vol 94, N 2,2002 .
- 41- Steffen Bauer, **" Dose bureaucracy really matter ? the authority of intergovernmental treaty secretariats in global environmental politics"** , global environmental politics, 6:1 , 2006.
- 42- ST- GERMAIN Michel," **Une conséquence de la nouvelle gestion publique : L'émergence d'une pensé comptable en éducation"** , Origines et incidences des nouveaux rapports de force dans la gestion de l'éducation Education et francophonie , Vol XXIX, Canada 2001.
- 43- TOLOFARI SOWARIBI ,**" New Public Management and Education"** , Policy Futures in Education, Volume 3, Number 1, 2005.
- 44- Tony Bovaird, and Hughes Robert ,**" Re-engineering Public Sector Organizations: A Case Study of Radical Change in a British Local Authority"**, International Review of Administrative Sciences, 1995.
- 45- Utting Peter, **" UN-Business Partnerships: Whose Agenda Counts? "** , Paper presented at seminar on Partnerships for Development or Privatization of the Multilateral System?, the North-South Coalition,Oslo, Norway,8 December, 2000

- 46- VARONE Frédéric et DEVISCHER Christian , "**La nouvelle Gestion Publique En Action** ", vol 11, N2, 2011 .
- 47- WITTE JAN MARTIN, REINICKE WOLFGANG H., BENNER THORSTEN, "**Beyond utilateralism: Global Public Policy Networks**", IPG 2/2000
- 48- W.young David and Padovani Emanuele ,"**Moving Toward the new public management paradigm** ", University of Bologna,January 2009 .
- 49- XAVIER MERRIEN Francois, "**il faut batire l'état providence a l'oropéenne**",allez- savoir,N°04 , Mars1996 ,université de Lousanne,Suisse.
- 50- Y. Miller David and N. Dunn William, "**A CRITICAL THEORY OF NEW PUBLIC MANAGEMENT**" ,Graduate School of Public and International Affairs and Macedonia Graduate Center for Public Policy and Management, University of Pittsburgh, 2006 .

#### **4- Documents & Reports :**

- 1- **A more secure world: Our shared responsibility**, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UNITED NATIONS 2004.
- 2- **THE VOLCKER INTERIM REPORT ON THE UNITED NATIONS OIL-FOR-FOOD PROGRAM , WEDNESDAY, FEBRUARY 9, 2005**,HOUSE OF REPRESENTATIVES, SUBCOMMITTEE ON OVERSIGHT AND INVESTIGATIONS, COMMITTEE ON INTERNATIONAL RELATIONS, Washington, DC. U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE.
- 3- United Nations Development Programme,**Governance for sustianable Human Development** , New.York , AUNDP Policy Document, 1997.
- 4- "**United Nations reform and the International Labour Organization: Questions and Answers**", International Labour Office (ILO), Department of Partnerships and Development Cooperation (PARDEV) ,Geneva.
- 5- United Nations document, Secretary-General, **An Agenda for Peace**, A/47/277 – S/24111, 17 June 1992
- 6- United Nations document, **A Study of the Capacity of the United Nations Development System**, DP/5, 1969
- 7- United Nations document, **A New United Nations Structure for Global Economic Co-operation**,E/AC.62/9, 28 May 1975
- 8- United Nations document, **Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations**, A/41/49, August 1986.
- 9- United Nations document, **Secretary-General, Renewing the United Nations: A Programme for Reform**,A/51/950, 14 July 1997

- 10- United Nations document, **United Nations Millennium Declaration, General Assembly resolution 55/2**, 8 September 2000.
- 11- United Nations document, **Panel on United Nations Peace Operations, United Nations Peace Operations**, A/55/305 – S/2000/809, 21 August 2000
- 12- **Le rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix des nations Unies**, www.un.org/french/peace/report/peace operations
- 13- United Nations document, **Secretary-General, Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change**, A/57/387, 9 September 2002.
- 14- United Nations document, **Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change**, General Assembly resolution A/57/300, 20 December 2002
- 15- United Nations document, **'Secretary-General presents report "In Larger Freedom" to General Assembly, outlining ambitious plan for United Nations reform'**, Press Release, GA/10334, 21 March 2005. **A more secure world: Our shared responsibility**, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UNITED NATIONS, 2004.
- 16-
- 17- Wade Hoxtell, Domenica Preysing, Julia Steets, **coming of age:un-private sector collaboration since 2000**,United Nations Global Compact Office,United Nations, New York,2010

#### **4- Doctora Dissertations :**

- 1- BEN BRAIKA. A , " **L'Impact Des Reformes Economiques Sur L'Entreprise Publique Algérienne :Une contribution à L'Orientation De La Gestion De L'Industrie Du Câble "**,Thèse de Doctorat D'Etat ,Université De Annaba , juin 2005.
- 2-Damir Marinovic, **Administrative reform within the European Commission, Master Thesis**, School of Management and Governance,university of twent, Enschede, the neterlands, 2008 .
- 3- Schön-Quinlivan Emmanuelle, **THE ADMINISTRATIVE REFORMS IN THE 2000-2005 EUROPEAN COMMISSION : ORIGINS, DYNAMICS AND EFFECTS OF INSTITUTIONAL CHANGE IN THE EUROPEAN BUREAUCRACY** , thesis of PhD, School of Politics and International Relations, College of Human Sciences.,Submission: January 2008.

#### **5- Internet Links :**

- 1- B . OCAMPO ROMEO , **Models of Public Administration Reform:"New Public Management (NPM)"**, ASIAN REVIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION ,College of Public Administration,University of the

Philippines.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/EROPA/UNPAN00143.pdf>

2- C. FAVOREU, " **Réflexions Sur les Fondements de la Stratégie et du Management Stratégique en Milieux Public** " , [www .stratégie – aims.com/monrael/favoreu.pdf](http://www.strategie-aims.com/monrael/favoreu.pdf) , consulté le 24/09/2011.

3- European Consortium of Political Science Research , “ **Rediscovering Global Bureaucracies – From Weber to Where?**” , Call for Papers for a Workshop by Young Researchers Workshop, Stockholm, European Consortium of Political Science Research, September, 7.-8 , 2010,in: <http://bureaucracy.practice-theory.net/cfp.pdf>

4- Irene Martinetti , **UN Management Reform - The Role and Perspective of the G77** , Center for UN Reform Education, New York,10 September 2007, [www.centerforunreform.org/epublish/1](http://www.centerforunreform.org/epublish/1).

5- MARTIN WITTE JAN and other , "**Beyond Multilateralism: Global Public Policy Networks**" ,IPG 2/2000,p176. [www.globalpublicpolicy.net](http://www.globalpublicpolicy.net).

6- Mcadem Dalsy, **Les nouvelle tendances de la gestion publique , le défi du changement**, université de Gêneve,suisse.. [www.lunige.ch/ses/textes/dru.co97.ngp.pdf](http://www.lunige.ch/ses/textes/dru.co97.ngp.pdf).

7- Nath Aakanksha, Saha Arpita , **U.N. GLOBAL COMPACT: THE LIFELINE OF CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY** , NATIONAL LAW UNIVERSITY, JODHPUR , 10/17/2008 , Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=1329289> .

8- VARONE Frédéric et DEVISCHER Christian , "**La nouvelle Gestion Publique En Action** " , vol 11, N2, [www. ripc.spri.ucl.ac.be/en/Resume/resu- /introuction.htm](http://www.ripc.spri.ucl.ac.be/en/Resume/resu-introuction.htm) ,consulté le 11/05/2011 .

9- W.young David and Padovani Emanuele , "**Moving Toward the new public management paradigm** " , University of Bologna,January 2009 . <http://ssrn.com/abstract=1389512> .

10- XAVIER MERRIEN Francois, **il faut batire l'état providence a l'oropéenne,allez- savoir,N°04** , Mars1996 ,université de Lousanne,Suisse, [www.unil.chspulaalez-savoir/as4/osoumm.html](http://www.unil.chspulaalez-savoir/as4/osoumm.html)

# فهرس الجدول و الأشكال



# فهرس الجداول و الأشكال

## أولا : الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	الرقم
ص 12	أوجه التباين بين مصطلح الإصلاح و التغيير	01
ص 13	أهداف الإصلاح الإداري و تصنيفاته حسب هان بين لي	02
ص 27	مقارنة إصلاحات الـ NPM بالإدارة العامة التقليدية	03
ص 53	أوجه الإختلاف و التباين بين البيروقراطيات المحلية و الدولية	04
ص 66	المنظورات المختلفة للمؤسساتية حول دواعي إنشاء و تغيير المنظمات الدولية	05
ص 70	الإطار الزمني لمداخل تنظيم المنظمات	06
ص 73	خصائص الهيكل التنظيمي الآلي و العضوي	07

## ثانيا : الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	الرقم
ص 16	علاقة الإصلاح الإداري بالعملية الإدارية	01
ص 20	المواقف المختلفة من الإصلاح الإداري	02
ص 73	الهيكل الميكانيكي و الهيكل العضوي	03
ص 75	مكونات ثقافة المنظمة	04
ص 76	عملية بناء المعرفة التنظيمية وفق نموذج النظام المفتوح	05
ص 79	هيكل منظومة الأمم المتحدة	06
ص 127	صورة نظم تكنولوجيا المعلومات و الإتصالات	07
ص 144	الإطار الزمني لتطور تعاون الأمم المتحدة مع القطاع الخاص	08
ص 147	إطار تغيير الأمم المتحدة	09
ص 159	أبعاد التسيير العمومي الجديد	10
ص 179	مستقبل الامم المتحدة في ظل الحوكمة العالمية	11

الْقُرْآنِ

الفهرس :

- مقدمة..... ص 01
- الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والنظري للتسيير العمومي الجديد و إصلاح البيروقراطيات الدولية**
- المبحث الأول : مفهوم الإصلاح الإداري و علاقته بالمفاهيم الأخرى** ..... ص 10
- المطلب الأول: تعريف الإصلاح الإداري ..... ص 10
- المطلب الثاني : علاقة مفهوم الإصلاح الإداري ببعض المفاهيم المتشابهة ( التطوير / التغيير التنظيمي ) ..... ص 17
- المطلب الثالث : إتجاهات و مداخل الإصلاح الإداري ..... ص 20
- المطلب الرابع : نماذج الإصلاح الإداري ..... ص 22
- المبحث الثاني : التسيير العمومي الجديد كتمودج للإصلاح الإداري** ..... ص 26
- المطلب الأول : نشأة و مفهوم التسيير العمومي الجديد ..... ص 26
- المطلب الثاني : مضامين التسيير العمومي الجديد كتمودج للإصلاح الإداري ..... ص 30
- المطلب الثالث : نظريات التسيير العمومي الجديد ..... ص 40
- المطلب الرابع : نماذج التسيير العمومي الجديد ..... ص 43
- المبحث الثالث: مفهوم البيروقراطيات الدولية** ..... ص 46
- المطلب الأول: تعريف البيروقراطيات الدولية ..... ص 46
- المطلب الثاني: الفرق بين البيروقراطيات الدولية و البيروقراطيات الوطنية ( المحلية ) ..... ص 51
- المطلب الثالث : تفاعل البيروقراطيات الدولية مع نظام الحوكمة العالمية ..... ص 54
- المطلب الرابع : أهم المقاربات النظرية لدراسة البيروقراطيات الدولية ..... ص 58
- المبحث الرابع: المقاربات الحديثة في دراسة أنماط الإصلاح في البيروقراطيات الدولية** ..... ص 61
- المطلب الأول : دروس من المؤسساتية الجديدة ..... ص 61
- المؤسساتية الإجتماعية و نظرية الخيار العقلاني ..... ص 63
- المؤسساتية التاريخية و التبعية للمسار ..... ص 63
- المطلب الثاني : إصلاح البيروقراطيات الدولية من منظور بنائي سوسيولوجي ..... ص 68
- المطلب الثالث : نظريات تنظيم المنظمة ( التنظيم و التسيير ) ..... ص 70
- الفصل الثاني: إصلاح بيروقراطيات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة** ..... ص 78
- المبحث الأول : هيكلية منظومة الأمم المتحدة** ..... ص 78
- المطلب الأول : هيكلية الجهاز المركزي ..... ص 80
- المطلب الثاني : الوكالات المتخصصة . ..... ص 89
- المطلب الثالث : الصناديق و البرامج . ..... ص 99
- المبحث الثاني : مراحل الإصلاحات الإدارية في بيروقراطيات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة .** ..... ص 103
- المطلب الأول : إصلاح بيروقراطيات الأمم المتحدة من عام 1950 إلى 1996 . ..... ص 103
- المطلب الثاني : التعديلات الهيكلية و الثورة الهادئة 1997 – 2002 . ..... ص 106

المطلب الثالث : مرحلة الكفاح من أجل الشرعية و الفعالية 2002 – 2005 . ص113  
المطلب الرابع : مرحلة التغيير الثوري الحاسم 2006 . ص125

**المبحث الثالث : دواعي و مبررات الإصلاح في بيروقراطيات الأمم المتحدة و وكالاتها المتخصصة . ص131**  
المطلب الأول : الدواعي و المبررات الإدارية . ص131  
المطلب الثاني : الدواعي و المبررات المالية . ص135  
المطلب الثالث : الدواعي و المبررات المتعلقة بالبيئة الخارجية و تأثيرها على إصلاح بيروقراطيات الأمم المتحدة ..... ص137

**الفصل الثالث : تقييم إصلاح البيروقراطيات الدولية في ظل مفهوم التسيير العمومي الجديد من خلال نموذج الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة.**

**المبحث الأول : الميكانيزمات التسييرية الجديدة كآلية لتفعيل بيروقراطيات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة ..... ص141**  
المطلب الأول : فلسفة الإصلاح في بيروقراطيات الأمم المتحدة و وكالاتها المتخصصة (بناء الإستراتيجية التسييرية ) . ص141  
المطلب الثاني : تحديث نظام العمل داخل بيروقراطيات الأمم المتحدة و وكالاتها المتخصصة . ص146  
المطلب الثالث : إنفتاح البيروقراطيات الدولية على البيئة الخارجية و تحولها نحو الشراكة مع القطاع الخاص . ص153  
**المبحث الثاني : أبعاد التسيير العمومي الجديد في بيروقراطيات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة . ص159**  
المطلب الأول : الأبعاد التنظيمية . ص160  
المطلب الثاني : الأبعاد السياسية . ص161  
المطلب الثالث : الأبعاد الديمقراطية ..... ص163

**المبحث الثالث : العوامل المؤثرة في عملية إصلاح البيروقراطيات الدولية و مستقبلها في ظل مفهوم التسيير العمومي**

**الجديد..... ص165**  
المطلب الأول : العوامل المؤثرة في إصلاح بيروقراطيات الأمم المتحدة في ظل التسيير العمومي الجديد. ص165  
المطلب الثاني : العوامل الخارجية المحددة لمستقبل البيروقراطيات الدولية ( قوى التغيير المستقبلية) ..... ص167  
المطلب الثالث : سيناريوهات إصلاح بيروقراطيات الأمم المتحدة وفق مفهوم التسيير العمومي الجديد . ص169  
- الخاتمة . ص177  
- قائمة المراجع ..... ص182  
- فهرس الجداول و الأشكال ..... ص196  
- الفهرس ..... ص198